DIE ENTWICKLUNG UND ORGANISATION DES KOMMUNALEN BANKWESENS IN DEUTSCHLAND

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Schlesischen-Friedrich-Wilhelms-Universität
zu Breslau

vorgelegt von

GERHARD HARTMANN

1925

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau
Berichterstatter: Professor Dr. Bräuer.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Verlags- und Handelsdruckerei Hugo Schneider, Stuttgart.

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

§ 1. Begriff und Träger der Kommunalbanken 1

Ableitung des Begriffs — Begrenzung — Rechtsformen der Kommunalbanken — Andere Ansichten — Marquardt — Der amtliche Begriff — Riess;

§ 2. Die geschichtliche Entwicklung der Kommunalbanken lokalen Charakters 6

Schlechte Versorgung des Mittelstandes mit Kredit — Enger Geschäftsbereich der Sparkassen — Breslau und Chemnitz — Einsetzen der Bewegung — Erlaß vom 18. 12. 17 — Einfluß der Übergangs- und Nachkriegswirtschaft — Gründung des Deutschen Verbandes der kommunalen Banken — Folgen — Erlaß vom 15. 4. 21 — Eingreifen der Girozentralen — Bremserlaß vom 15. 12. 21 — Erlaß vom 13. 4. 23 — Zusammenfassung — Ausblick;

§ 3. Die Entwicklung der Kommunalbanken interlokalen Charakters . . 21

Landesbanken und Landeskreditkassen — Gründe der Errichtung der Girozentralen — Fehlen der Organisation des Kommunalkredits — Kommunalbank Sachsen 1872 — Nürnberger Tagung 1899 — Deutscher Städtetag München 1908 — Die Pläne Trüstedts und Kutzers — Deutscher Städtetag Posen 1911 — Die Errichtung der Giroverbände — Deutscher Zentralgiroverband — Vereinigung der drei Spitzenverbände — Einigungsverhandlungen — Gemeinschaftsbank Pommern;

§ 4. Die Organisation der Kommunalbanken lokalen Charakters 34

Rechtliche Grundlagen — Die Organe der öffentlich-rechtlichen Stadtbanken — Die Organe der Kreisbanken — Die Organbildung der privatrechtlichen Stadt- und Kreisbanken — Die Beteiligung der Girozentrale — Aufgabenkreis der Organe — Kapitalbildung und Haftung — Stellung zur Sparkasse — Konkurrenz unter einander — Einwände gegen die Stadt- und Kreisbanken;

Seite

§ 5. Die Organisation der Kommunalbanken interlokalen Charakters . . 46
Rechtliche Grundlagen — Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft — Die Organe der Giroverbände und ihrer Bankanstalten — Die Organe der Landesbanken — Einwände gegen die Organisation der Giroverbände;

§ 6. Der Geschäftsbereich der Kommunalbanken 59
Begriff der Mündelsicherheit — Mündelsichere Banken nach der Gesetzgebung — Erweiterung des Geschäftsbereichs der Sparkassen — Sicherheit der Bankgeschäfte — Geschäfte für fremde Rechnung — Geschäfte für eigene Rechnung — Der Personalkredit und seine Sicherheit — Zusammensetzung des Betriebskapitals und seine Einwirkung auf die Aktivgeschäfte — Die Passivgeschäfte der Kommunalbanken — Die Aktivgeschäfte der Stadt- und Kreisbanken — Die Aktivgeschäfte der Girozentralen — Die Aktivgeschäfte der Landesbanken — Kommunalbanken und Privatbanken — Kritik;

§ 7. Die Stellung des kommunalen Bankwesens im deutschen Wirtschaftsleben 76
Einheit des kommunalen Bankwesens — Dezentralistische Organisation — Zentralistisches System — Übergreifen der Kommunalbanken in die Interessensphären der Privatbanken — Kommunale Banken und Privatbanken im Wettbewerb bei der Kapitalneubildung.

Literatur-Verzeichnis 83

Anlagen:

1. Richtlinien für die Errichtung von kommunalen Banken 87
2. Vertragsentwurf der Girozentrale für die Ostmark 90
3. Errichtung einer Kommunalbank . . . 93

Vorwort.

Eine Schilderung der geschichtlichen Entwicklung und Organisation des kommunalen Bankwesens in Deutschland, mag sie auch nur auf die Grundzüge beschränkt sein, kann auch heute nur ein Bild des augenblicklichen Standes der Bewegung geben, die weder in ihrer Entwicklung noch in ihrer Organisation als abgeschlossen gelten kann. Ist doch gerade der weitaus größte Teil der Kommunalbanken unter den schwersten und ungünstigsten wirtschaftlichen Verhältnissen der Kriegs- und Nachkriegszeit errichtet oder erweitert worden, unter Voraussetzungen, die der damaligen besonders gestalteten Wirtschaftslage entsprachen. Mag daher noch manches Ungesunde und Schwache dieser jungen Bewegung anhaften, ihre Grundlagen sind tragfähig und gesund.

Ich habe es mir zur Aufgabe gemacht, in der folgenden Untersuchung die wesentlichen Merkmale der geschichtlichen Entwicklung und Organisation des kommunalen Bankwesens in Deutschland darzustellen. Soweit über die Landesbanken, Landeskreditkassen und Girozentralen von anderer Seite eingehend berichtet worden ist, habe ich mich auf eine kurze Wiedergabe dieser Darlegungen beschränkt. Dagegen beruhen die Schilderungen der Entwicklung und der Organisation der örtlichen Kommunalbanken ausschließlich auf eigener Quellenforschung.

Trotz wiederholter Umfragen war es mir leider nicht möglich, vollständiges Quellenmaterial zu erlangen. Sollte die eine oder die andere Organisationsform nicht berücksichtigt sein, so glaube ich doch, die wesentlichen Züge der Entwicklung und Organisation auf Grund der mir bekannten Berichte, Satzungen und dergleichen darstellen zu können.

Die Arbeit schließt ungefähr mit dem Stande, vom Okt. 24 ab, zu einer Zeit, wo zwischen den verschiedenen an der Kommunalbankbewegung interessierten Kreisen Verhandlungen über die zukünftige Gestaltung des kommunalen Bankwesens in Deutschland gepflogen wurden. Soweit wie möglich habe ich die Ziele angedeutet.

Ich verzichte ferner auf die Beibringung irgendwelchen neueren statistischen Materials, wenn auch in letzter Zeit Versuche in dieser Hinsicht insbesondere für einen Vergleich mit anderen Bankgruppen gemacht worden sind (Neißer). Weder Bilanz- noch Umsatzzahlen, noch die Zahl der bestehenden Unternehmen der einen oder der anderen Gruppe lassen sich in so vollständiger Weise zusammentragen, daß sie einer wissenschaftlichen Kritik standhalten könnten. Ich beschränke mich daher darauf, nur die Schnittpunkte der Interessen der Kommunalbanken mit denjenigen der Privatbanken, insbesondere in der Frage der Kapitalbeschaffung und Kapitalneubildung, darzustellen.

Breslau, im Januar 1926.

Gerhard Hartmann.

§ 1. Begriff und Träger der Kommunalbanken.

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts fand in Deutschland eine starke Vermehrung der Bankanstalten öffentlich-rechtlicher Körperschaften statt, eine Vermehrung, die besonders dadurch gekennzeichnet ist, daß sie in den verschiedensten Formen und vor allem zu den verschiedensten Zwecken erfolgt ist. Waren während des 19. Jahrhunderts nur die Staaten und höheren Verwaltungskörper (die Provinzen) Träger öffentlicher Banken, so treten jetzt neben diese die Gemeinden und Kreise und schaffen ein buntes Bild von Organisationen im kommunalen Bankwesen, wie es vielgestaltiger kaum gedacht werden kann.

Daraus ergibt sich die Frage: Welches sind die Gründe und Ursachen der Entstehung und Entwicklung dieser kommunalen Banken? Die folgende Untersuchung erstreckt sich daher einmal auf den Begriff der Kommunalbanken und ihre Träger, dann auf ihre geschichtliche Entwicklung und schließlich auf ihre Organisation.

Unter Kommunalbanken verstehe ich Erwerbsunternehmungen, die von Gemeinden oder ihren Verbänden (Kreisen, Bezirken, Provinzen oder Giroverbänden) betrieben werden und deren Tätigkeit in der Zahlungs- und Kreditvermittlung liegt. Sie sind stets „vom Fiskus getrennte" juristische Personen, deren Rechtsform unerheblich ist[1]).

Damit fallen aus dem Rahmen der Betrachtung zunächst die Sparkassen heraus, da diese trotz der in den letzten Jahren erfolgten bankmäßigen Entwicklung gemeinnützige

[1]) S. Obst, Das Bankgeschäft I, S. 15 ff.; Leitner, Bankbetrieb und Bankgeschäfte, Frankfurt a. M. 1923, S. 10; G. v. Schulze-Gaevernitz, Die deutsche Kreditbank im Grundriß der Sozialökonomik 5. Abt. Teil 12, S. 10; Ad. Wagner, Der Kredit und das Bankwesen in Schönbergs Handbuch der politischen Ökonomie, 4. Aufl. Tübingen, 1896, S. 456/58.

Unternehmungen geblieben sind und nach wie vor als Wohlfahrtseinrichtungen für die ärmeren Bevölkerungskreise dienen. Die Erweiterung des Geschäftsbereichs der Sparkassen ist nur mit Rücksicht auf die Erhaltung ihrer Rentabilität und Liquidität erfolgt. Auch die vielfach vorgenommene Abtrennung einer besonderen Bankabteilung ändert nichts an dem Charakter der Gemeinnützigkeit der Sparkassen. Ihr Zweck ist in erster Linie die Annahme und Verwaltung von Spareinlagen, während bei den Banken als Erwerbsunternehmen die Heranziehung von Depositen nicht Selbstzweck sondern Mittel zum Zweck ist, d. h. nur im Interesse einer gewinnbringenden Weiterverleihung ausgeübt wird. Gerade darin, daß die Sparkassen bis zum Jahre 1921 diesen Geschäftszweig nur in beschränktem Maße pflegen konnten, liegt die Ursache der Kreis- und Stadtbankenbewegung[1]).

Ferner werden nicht berücksichtigt jene Kassen von Selbstverwaltungskörpern (Gemeinden, Kreisen und Provinzen), die zwar Darlehen gewähren, die dazu benötigten Gelder aber aus dem Gemeindevermögen oder Gemeindeeinkommen erhalten und mithin keine selbständigen, vom Fiskus getrennten, juristische Personen sind. Es sind dies u. a. Unterstützungskassen für notleidende Bevölkerungsschichten, ferner Hypothekenämter, Baunotfonds und dergleichen.

Unerheblich für den Begriff der Kommunalbank ist m. E. die Rechtsform, unter der die Bank betrieben wird. Im allgemeinen wird die öffentlich-rechtliche Körperschaft bevorzugt. Doch ist auch die Form der juristischen Person des Privatrechts, insbesondere die der Aktiengesellschaft und der G. m. b. H. anwendbar[2]). Diese können dann als Kommunalbanken bezeichnet werden, wenn eine einzelne Gemeinde oder ein Gemeinde- oder Kommunalverband sämtliche Anteile oder doch wenigstens die Mehrheit derselben besitzt und sich maßgebenden Einfluß auf die Verwaltung und Geschäftsführung sichert.

Zahlreiche Möglichkeiten sind demnach vorhanden, in denen Selbstverwaltungskörper oder ihre Verbände eine Kommunalbank betreiben können. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Geldinstituten mit lokalem Charakter und solchen, deren Tätigkeit sich auf eine Provinz, einen Staat oder auf das

[1]) vgl. Gründungsbericht der kommunalen Banken in Zeitschrift für Selbstverwaltung 1921, S. 10 ff.; ferner unten: Geschichtliche Entwicklung der Kommunalbanken lokalen Charakters.

[2]) vgl. Ad. Wagner a. a. O., S. 456.

ganze Reich erstreckt. Die erste Gruppe bilden die Stadt- und Kreisbanken. Bei ihnen übernehmen eine einzelne Gemeinde, ein Kreis oder eine kreisfreie Stadt gemeinsam mit dem sie umgebenden Kreise die Haftung für die Verbindlichkeiten der zu betreibenden Bankanstalt und werden damit zu ihrem Träger. Wollen ein Kreis und eine kreisfreie Stadt gemeinsam eine Bank betreiben, so kann der Zusammenschluß auf Grund des Zweckverbandsgesetzes erfolgen[1]), falls die Bank als öffentliches Unternehmen gegründet werden soll, oder die Kontrahenten übernehmen die Geschäftsanteile der G. m. b. H. oder A.-G. unter bestimmten Bedingungen.

Nun kann noch eine interlokale Kommunalbank als Teilhaber einer Stadt- oder Kreisbank auftreten. Hierfür ist jedoch das Zweckverbandsgesetz nicht anwendbar, weil der Träger der Girozentralen, der Giroverband, wohl die Rechte einer öffentlichen Körperschaft, nicht aber diejenigen eines Selbstverwaltungskörpers besitzt. Daher muß ein privatrechtlicher Vertrag über die Rechte und Pflichten der Teilhaber geschlossen werden, der auch den Ansprüchen vollkommen genügt[2]).

Die Bildung der Gewährleistungsverbände für die Kommunalbanken mit interlokalem Geschäftsbereich geschieht fast durchweg in Anlehnung an Verwaltungsgesetze. Nur wo diese aus rechtlichen Gründen nicht anwendbar sind, wird der Weg der Vereinsbildung nach § 22 BGB. mit staatlicher Rechtsverleihung beschritten. Dabei haben wir zu unterscheiden zwischen den Kommunalverbänden kraft Gesetzes (als Zwangsverbänden) und Vereinsbildungen kraft freiwilligen Zusammenschlußes der Gemeinden (den Zweckverbänden). In jenen finden wir die Provinzen als Träger der Landeskreditkassen und Landesbanken, in diesen die Giroverbände mit ihren Girozentralen. Neuerdings ist auch der Versuch gemacht worden, beide Gruppen miteinander zu verschmelzen zu dem Gewährleistungsverband einer sog. Gemeinschaftsbank[3]).

Für die folgenden Untersuchungen ist daher der Rahmen des Begriffs einer Kommunalbank sehr weit gesteckt und somit erheblich von dem bisher in der Praxis und Literatur üblichen Anwendungen des Worts abgewichen worden. Durchweg wird nämlich der Begriff nur auf die eine

[1]) vgl. unten: Organisation der Kommunalbanken lokalen Charakters.
[2]) vgl. Ministerialerlaß v. 13. 4. 1923.
[3]) vgl. Preuß. Verwaltungsblatt 1923/24, S. 297.

oder andere Art dieser Bankanstalten angewandt, sodaß eine Unklarheit der Bezeichnung eingetreten ist, deren Folgen sich in den Kämpfen um die Gestaltung der Organisation im kommunalen Bankwesen bemerkbar machen.

So braucht Marquardt den Begriff „Kommunalbank" nur für die Stadtbanken und stellt diesen sogar die Kreisbanken gegenüber[1]). Er scheint dabei von der Ansicht auszugehen, daß das Wort „kommunal" nur für den Betrieb einer einzelnen Gemeinde, nicht aber für den einer Mehrheit von ihnen anwendbar ist. Das ist m. E. nicht berechtigt, da man Kreise und Provinzen allgemein als Kommunalverbände bezeichnet.

Am zahlreichsten findet sich im amtlichen Verkehr die Zusammenfassung der Stadt- und Kreisbanken unter dem Begriff der Kommunalbanken[2]). Dessen ungeachtet werden die Girozentralen als Kommunalbanken bezeichnet, so z. B. Deutsche Girozentrale — Kommunalbank für Deutschland — oder Girozentrale für Schlesien — Kommunalbank für Schlesien[3]).

Schließlich stellt Rieß den Girozentralen gegenüber die Kommunalbanken, d. h. die Stadt- und Kreisbanken und die Landesbanken[4]). Er geht von der Ansicht aus, daß die Girozentralen genossenschaftliche Organisationen der Sparkassen und ihrer Träger darstellen, die sich in ihrer Geschäftstätigkeit auf die Mitglieder beschränken, während dies bei den Stadt- und Kreisbanken, sowie den Landesbanken nicht der Fall sei. Er übersieht dabei, daß zwar die Entwicklung der Girozentralen im Anfang durchaus genossenschaftlichen Charakter hatte, daß sich diese Geldinstitute aber weit über den Rahmen dieser Aufgaben hinaus zu wirklichen Bankunternehmen erweitert haben[5]). Ihr Zweck ist heute nicht nur die

[1]) Marquardt, Kommunale Banken in Zeitschrift für Kommunalwirtschaft und -politik 1921, S. 287.

[2]) vgl. Ministerialerlasse vom 18. 12. 1917; 15. 4. 1921; 13. 4. 1923; Rocke, Eine Warnung vor der Errichtung kommunaler Banken in Sparkasse 1921, S. 221; Peuker, Die Regelung der Kommunalbankenfrage in Zeitschrift für Kommunalwirtschaft- und Politik 1921, S. 449; Janzen, Zur Kommunalbankfrage in Zeitschrift für Selbstverwaltung 1921, S. 477.

[3]) vgl. die Satzungen der Giroverbände.

[4]) vgl. A. Riess, Sparkassen, Girozentralen, Kommunalbanken in Deutsche Gemeindezeitung 1923, S. 15 ff.

[5]) Stübben, Ungesunde Erscheinungen im öffentlichen Bankwesen im Bankarchiv 1921, S. 253.

genossenschaftliche Zusammenfassung gewisser Ziele ihrer Träger sondern auch die eigene Stellung als Erwerbsunternehmen am Geldmarkt.

Obgleich die kommunalen Bankanstalten unter den mannigfachsten Firmenbezeichnungen wie Landesbanken, Landes-Kreditkassen, Girozentralen, Stadt- und Kreisbanken betrieben werden, so können sie m. E. doch alle unter dem Begriff der Kommunalbanken zusammengefaßt werden, da erstens ihre Träger die Gemeinden oder ihre Verbände sind, zweitens sie selbständige, vom Fiskus getrennte, juristische Personen darstellen und drittens der Zahlungs- und Kreditvermittlung sowohl ihrer Gewährträger als auch der Bürger derselben dienen.

Mit der Verschiedenheit der Firmenbezeichnung ist auch eine besondere Gestaltung des Geschäftsbereichs und der Art der Geschäftstätigkeit verbunden. Soweit er räumlich die kommunalen Banken von einander unterscheidet, trennen wir sie in Banken mit lokalbegrenztem und interlokalem Geschäftsbereich. Darin ist meist auch eine verschiedene Gestaltung des sachlichen Geschäftsbereichs gelegen. Während nämlich die Kommunalbanken mit interlokalem Charakter sich vornehmlich der Zahlungs- und Kreditvermittlung ihrer Träger widmen, pflegen die Kommunalbanken mit lokalbegrenztem Geschäftsbereich vorwiegend das Personalkreditgeschäft. Sie stellen Erweiterungen der Sparkassen dar und sind in ihrer geschichtlichen Entwicklung einzig und allein auf das Streben zurückzuführen, die den Sparkassen in ihrer Tätigkeit gezogenen Grenzen zu umgehen. Alle Gründe, die sonst noch für die Bewegung der Stadt- und Kreisbanken angeführt werden — wie Mittelstandspolitik, Baupolitik und dergl. — entspringen der erwähnten Tendenz[1]). Die Darstellung der geschichtlichen Entwicklung der Kommunalbanken lokalen Charakters wird die Bedeutung dieser Grundelemente erweisen.

[1]) Gründungsbericht im Anhang.

§ 2. Die geschichtliche Entwicklung der Kommunalbanken lokalen Charakters.

Die Gründung von Kreis- und Stadtbanken setzte bis auf wenige Ausnahmen erst gegen Ende des Weltkrieges ein und wurde gefördert durch den Umfang der den Gemeinden übertragenen Aufgaben der Kriegs- und Nachkriegswirtschaft, deren Finanzierung durch die Sparkassen erfolgen mußte. Diese aber konnten den sie gestellten Anforderungen infolge der ihnen gesetzlich auferlegten Beschränkungen nicht ohne weiteres gerecht werden.

Hierzu trat die Unzulänglichkeit der Kreditinstitute des Mittelstandes, der Kredit- und Darlehensgenossenschaften, die infolge ihrer Eigenart (Schwerfälligkeit der Kapitalbeschaffung) die Folgen der Inflation nicht schnell genug ausgleichen konnten. So entstand hier eine Lücke, die beseitigt werden mußte, wenn der für eine gesunde Entwicklung des deutschen Volkes notwendige Mittelstand erhalten bleiben sollte. Auch diese Aufgaben konnten die Sparkassen zunächst nicht in dem gewünschten Umfange übernehmen, da ihnen hierzu, insbesondere für die Pflege des Personalkredits und des Scheck- und Überweisungsverkehrs sowie des Depotgeschäfts, vor dem 15. April 1921 zu enge Grenzen gesteckt waren.

Aus diesem Grunde ging das Bestreben der Gemeinden und Kreise als Träger der Sparkassen dahin, den sachlichen Geschäftsbereich der Sparkassen, die ohnehin infolge der Geldentwertung Zuschußbetriebe zu werden drohten, so zu erweitern, daß sie den an sie gestellten Anforderungen nachkommen und darüber hinaus noch Überschüsse erzielen konnten.

Zwei Wege standen zu diesem Zweck offen. Der eine, den bankmäßigen Ausbau der Sparkasse selbst vorzunehmen, war vor dem Erscheinen des Erlasses vom 15. 4. 1921 gesetzlich nicht möglich. Der andere, in enger Anlehnung an die

bestehenden Sparkassen besondere „Bankanstalten" zu errichten, führte zur Gründung der Stadt- und Kreisbanken.

Ehe wir uns mit dem Verlauf dieser Bewegung und der um sie entbrannten Kämpfe näher befassen, müssen wir uns ein Bild der den Sparkassen vor 1921 erlaubten Geschäfte und des Umfangs derselben machen.

Die Hauptaufgabe war und bleibt die Annahme von Ersparnissen der unteren Bevölkerungsschichten und ihre sichere und verzinsliche Unterbringung. Infolgedessen war der Kreis der den Sparkassen erlaubten Aktivgeschäfte im wesentlichen auf „mündelsichere Geschäfte" beschränkt.

Diese Tatsache wirkte sich beim Hypothekengeschäft, das mit ca. 60 % der gesamten Anlagen in der Vorkriegszeit die größte Bedeutung für die Geschäftspolitik der Sparkassen hatte, dahin aus, daß Hypotheken nur innerhalb der ersten Hälfte des Beleihungswertes bei städtischen und der ersten zwei Drittel bei ländlichen Grundstücken gewährt werden konnten[1]). Über diese Sätze hinaus durfte die Sparkasse nur dann gehen, wenn ein öffentlich-rechtlicher Verband die Bürgschaft übernommen hatte.

Desgleichen war die Anlage der anvertrauten Gelder in Wertpapieren auf sog. „mündelsichere" Werte beschränkt. So mußten die preußischen Sparkassen nach dem Gesetz vom 23. 12. 1912 ihr Vermögen in einer Höhe von 15—25 % in Inhaberpapieren anlegen. Infolge dieser Vorschriften bestand vor dem Kriege über 1/5 der insgesamt verzinslich angelegten Vermögen der Sparkassen in solchen Papieren.

Fügt man noch hinzu, daß von den restlichen Geldern allein ca. 13,5 % des Gesamtvermögens an öffentliche Körperschaften und dergleichen ausgeliehen und nur 3,5 % im Personalkreditgeschäft untergebracht war[2]), so kann man verstehen, wie wenig die Sparkassen in der Kriegs- und Nachkriegszeit in der Lage waren, den an sie herantretenden Anforderungen insbesondere im Personalkredit- und Überweisungsverkehr zu genügen.

Waren doch in diesen Geschäftszweigen den Sparkassen in Preußen — und in ähnlicher Weise auch in anderen Ländern, die sich nach dem Vorbilde Preußens richteten — ganz

[1]) Höpker, Die Entwicklung und Bedeutung der preußischen Sparkassen in Pr.St.L.A.Z. 1923, S. 82 und 162/163.

[2]) Derselbe: S. 82.

besondere Beschränkungen bis zu dem Erlaß vom 15. 4. 1921 auferlegt[1]). So war die Gewährung von Personalkredit nur in der Form des Bürgschaftskredits oder gegen Verpfändung von mündelsicheren Wertpapieren und solchen Werten gestattet, die eine Sparkasse selbst erwerben konnte.

Für den Scheck-, Überweisungs- und Kontokorrentverkehr bestanden nach den Erlassen vom 20. 4. 1909 und 20. 1. 1917 folgende Beschränkungen: Der Gesamtbetrag der im Depositen- und Kontokorrentverkehr geführten Guthaben durfte 10 % bezw. 25 % der Spareinlagen nicht überschreiten. Diese Gelder mußten ihrerseits zu 75 % liquide angelegt werden. Auch bestanden Höchstgrenzen für Schecks; so durften nach dem Erlaß vom 20. 5. 1920 Schecks zur Barzahlung nur bis zu M 5000.— und Schecks zur Verrechnung bis zu M 40 000.— auf die Sparkasse ausgestellt werden. Ferner mußten Schecks, die in einem Betrage von mehr als M 500.— auf die Sparkasse gezogen wurden, dieser vorangemeldet werden, ohne daß sie verpflichtet war, solche über M 1000.— hinaus bar einzulösen.

Neben diesen Beschränkungen im Zahlungsverkehr traten solche im Depotgeschäft und im An- und Verkauf von Wertpapieren für fremde Rechnung. Die Hereinnahme von Wertpapieren zur Verwahrung und Verwaltung war bis zum Erlaß vom 31. 10. 1919 auf mündelsichere Wertpapiere, und zwar bis 1915 auf je M 5000.— Nennwert für einen Einleger beschränkt[2]). Erst von da ab wurde das Depotgeschäft auch auf Industriepapiere unbeschränkt ausgedehnt. Ebenso wurde der An- und Verkauf von Wertpapieren für fremde Rechnung erst allmählich auf Industriepapiere aller Art, die an deutschen Hauptbörsenplätzen gehandelt werden, erweitert, vollständig erst durch den Erlaß vom 15. 4. 1921.

Unter solchen Umständen war es den Sparkassen natürlich nicht möglich, den an sie herantretenden Anforderungen seitens ihrer Kunden zu genügen. Wenn auch die Interessenvertretungen der Sparkassen, die Sparkassenverbände, wiederholt bei den Regierungen der Länder und des Reiches dahin vorstellig geworden sind, in einem besonderen Sparkassengesetz den Geschäftsumfang der Sparkassen endgültig und auch den Anforderungen des Wirtschaftslebens entsprechend zu regeln, so ist dieses Gesetz bis jetzt nicht infolge

[1]) Höpker, S. 164.
[2]) Derselbe: S. 132.

des Widerstandes der Banken- und Genossenschaftsvertretungen zustande gekommen[1]). Dieser Tatsache ist es zuzuschreiben, daß einige Vertreter der Sparkassen — vor allem im Osten Deutschlands — die den Sparkassen auferlegten Beschränkungen dadurch zu umgehen suchten, daß sie eigene, besondere Bankanstalten neben den Sparkassen und in enger Anlehnung an diese errichteten.

Daß die Stadt- und Kreisbankenbewegung gerade vom Osten Deutschlands ihren Ausgang nahm, erklärt sich daraus, daß dort das Netz der Privatbanken nicht so dicht wie im Westen war. Daher waren dort die Anforderungen an die Sparkassen bei der fortschreitenden Entwicklung des Wirtschaftslebens besonders groß[2]).

Bis zum Jahre 1911, dem Beginn der Kommunalbankbewegung, bestanden in Deutschland nur zwei Stadtbanken: in Breslau und in Chemnitz. Beide verdanken ihr Entstehen (1848) dem Streben der Gemeindekörperschaften, Handel, Industrie und Gewerbe in ihren Städten zu unterstützen[3]). Dies wurde zu jener Zeit erreicht, indem die Banken berechtigt waren, unter bestimmten Voraussetzungen Noten auszugeben. Da die Banken sich ausgezeichnet bewährt hatten, bestanden sie auch nach Aufgabe des Notenprivilegs fort. Die Erfahrungen, die die Gemeinden seither mit ihnen gemacht haben, waren durchaus zufriedenstellend und hatten zu irgend welchen Bedenken keinerlei Anlaß gegeben[4]).

Diese beiden Stadtbanken haben dann in ihrer Organisation und in ihrem Geschäftskreis das Vorbild für die seit 1911 errichteten Stadt- und Kreisbanken gegeben. Eine Gründung dieser Institute als Notenbanken kam zwar von vornherein nicht in Betracht, da einer solchen die Bankgesetzgebung im Wege stand. Dagegen traten insbesondere in der Vorkriegszeit neben dem allgemeinen Streben, Industrie, Handel und Gewerbe im Ortsbereich zu unterstützen, auch Aufgaben sozialer Natur in Verbindung mit rein politischen Tendenzen hervor (z. B. Gewährung von Bau- und

[1]) Gründungsbericht des Deutschen Verbandes der kommunalen Banken in Zeitschrift für Selbstverwaltung 1921, S. 15 ff.

[2]) Nicolai, Die Entwicklung des öffentlichen Bankwesens in Deutschland in „Die Bank", 1925, S. 77.

[3]) Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Art. Kommunale Banken.

[4]) Nicolai: S. 77.

Betriebsdarlehen an Handwerker und Siedler deutscher Abstammung zum Schutze der gefährdeten Grenzmarken), wobei selbst über die Sätze der Sparkassen hinausgegangen werden konnte[1]). So wurden in der Vorkriegszeit und zum Beginn des Krieges die Kreisbanken Kulm, Schwetz, Schlochau, Kreitz und Briesen errichtet.

Auch auf kommunalpolitischem Gebiete wirkte sich die Zwangswirtschaft aus, die Städte und Kreise vor eine Reihe wirtschaftlicher Aufgaben stellte, wie dies vorher nicht der Fall gewesen ist. Zu ihrer Durchführung mußten auf der einen Seite Gelder in einem Umfange beschafft werden, dem die Sparkassen infolge ihrer Eigenart nicht gewachsen waren, war es auf der anderen Seite zweckmäßig, zur Erleichterung des Zahlungsverkehrs und vor allem zur Anlage der sich aus den Geschäften der Zwangswirtschaft ergebenden Gewinne und der jeweils verfügbaren Gelder, besondere Bankanstalten zu gründen, die nicht den gleichen Beschränkungen wie die Sparkassen unterworfen waren.

Aber recht bald traten die Gegner der neuen Bewegung auf den Plan und versuchten mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln, die Errichtung dieser Kreisbanken — solche waren bisher nur gegründet worden — zu verhindern. Sie veranlaßten die preußische Regierung zu dem Sperrerlaß vom 18. 12. 1917, wonach die Gründung von Kreisbanken den Landräten kurzerhand untersagt wurde[2]). Nur in ganz besonderen Fällen könnten Kreisbanken in Form einer G. m. b. H. errichtet werden, aber auch dann noch unter Bedingungen, die eine Gründung tatsächlich illusorisch machten. So sollte das Grundkapital nie unter 25 % der fremden Einlagen sinken. Im Vorstand sollte ein Mitglied einer Kreditgenossenschaft Sitz und Stimme haben[3]).

Doch die Wirkung dieses Erlasses war nur eine vorübergehende. Mit der Revolution und dem Einsetzen der Inflation in Deutschland geriet auch die Autorität der Regierung ins Wanken. Die Anforderungen an die Banken und Sparkassen begannen zu wachsen. Die zurückgekehrten Kriegsteilnehmer, insbesondere die Handwerker, sollten beschäftigt werden. Diese aber besaßen meist nicht genügend

[1]) Satzung der Kreisbank Schlochau.

[2]) Deichmann, Zur Entwicklung des kommunalen Bankwesens in preußisches Verwaltungsblatt 1922/23, S. 351.

[3]) Ministerialerlaß vom 18. 12. 1917.

Vermögen, um sich selbständig zu machen. Sicherheiten, wie sie von den Sparkassen auf Grund ihrer Satzungen für eine Kreditgewährung verlangt werden mußten, konnten von diesen Leuten nicht beigebracht werden. Darüber hinaus wurden die Folgen der Zwangswirtschaft für die Gemeinde- und Kreiswirtschaft immer fühlbarer[1]).

Unter diesen Verhältnissen schritten in den Jahren 1919 und 1920 eine immer größere Zahl von Städten und Kreisen zur Gründung kommunaler Bankanstalten. Insbesondere wurden Stadtbanken errichtet, da zu ihrer Gründung die Genehmigung der Aufsichtsbehörden nicht nötig war, während bei den Kreisbanken in jedem Falle diese durch den Bezirksausschuß erteilt werden mußte[2]).

Diese eigentümliche Rechtslage war auf die Verschiedenheit der Bestimmungen hinsichtlich der Aufsichtsbefugnisse des Staates über die unteren Selbstverwaltungskörper zurückzuführen. Während einzelne im § 176 Abs. 5 der preußischen Kreisordnung ein Hindernis für die Errichtung von Kreisbanken ohne aufsichtsbehördliche Genehmigung besonders für öffentlich-rechtliche Bankanstalten sahen, hielten andere Vertreter der Bewegung die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde nicht für erforderlich[3]).

Es war daher das Streben der Vertreter der Kreisbanken, diese gesetzlichen Bestimmungen zu umgehen und dieselben Vorteile wie die Stadtbanken zu erlangen. Da aber auch dieser Versuch zu keinem Erfolge führte, wurden einfach Stadt- wie Kreisbanken errichtet und ihr Geschäftsbetrieb eröffnet, ohne daß die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erteilt worden war.

Eine arge Verwirrung der Stadt- und Kreisbankbewegung gegen Ende des Jahres 1920 war die Folge. Die Ansichten über die Zweckmäßigkeit besonderer Bankanstalten gingen auch bei den Vertretern der Sparkassen und Gemeinden stark auseinander. So strebten vor allem die Spar-

[1]) Gründungsbericht a. a. O. in Zeitschrift für Selbstverwaltung 1921, S. 10.

[2]) Delius, Die Errichtung von Stadt- und Kreisbanken im preuß. Verwaltungsblatt 1921/22, S. 297.

[3]) Dürr, Gründung von Kommunalbanken in preuß. Verwaltungsblatt 1921/22, S. 493. Janzen, Rechtsfragen bei der Gründung von Kreisbanken, ebenda S. 291; Delius, Rechtsfragen bei der Begründung von Kommunalbanken, ebenda S. 400. Delius, Die Errichtung von Kreis- und Stadtbanken, ebenda S. 297.

kassen und Girozentralen in manchen Gegenden Deutschlands dahin, mehr den bankmäßigen Ausbau der Sparkassen zu fördern als zur Gründung besonderer Bankanstalten neben ihnen zu schreiten, da sie eine Konkurrenz zwischen diesen und den Sparkassen befürchteten[1]).

Um diese Hemmungen und Hindernisse sämtlich zu beseitigen, schritten die Führer der Stadt- und Kreisbankbewegung im Januar 1921 zur Gründung des „Deutschen Verbandes der kommunalen Banken" in Berlin[2]).

Ihr hauptsächlichster Vertreter, Stadtrat L o h r Königsberg, ein Vorkämpfer auf allen Gebieten des kommunalen Bankwesens, setzte eingehend die Notwendigkeit der Errichtung besonderer Bankinstitute neben den Sparkassen auseinander. Auf den Erlaß eines besonderen Sparkassengesetzes, das den Wünschen der Sparkassenvertreter entspräche, könne man nach den bisher gemachten Erfahrungen nicht warten. Daher müsse man zur Errichtung von Stadt- und Kreisbanken schreiten, wenn man nicht hinter der Entwicklung des Wirtschaftslebens zurückbleiben und die bisherigen Sparkassenkunden verlieren wolle, die eben jetzt andere Anforderungen an die Sparkassen stellen als vorher. Die Erfahrungen, die man bisher mit den Kreisbanken gemacht habe, seien derartig gut, daß der Sparkasse nicht nur der alte Kundenkreis erhalten geblieben sei, sondern noch neue Kunden aus Bevölkerungsschichten zugeströmt seien, die ihr bisher fern gestanden hätten. Von einer Konkurrenz zwischen beiden Instituten könne keine Rede sein, wenn zwischen ihnen in der Leitung und Verwaltung Personalunion bestehe. Da aber die Sparkasse ein öffentlich-rechtliches Unternehmen sei, so empfehle er für die Stadt- und Kreisbanken auch die öffentlich-rechtliche Form, im Gegensatz zu den Wünschen der preußischen Regierung. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, sei ein besonderes Risiko mit der Gründung von eigenen Bankanstalten nicht verbunden.

Gegen diese Ansichten wandten sich der Geschäftsführer des Rheinisch-westfälischen Sparkassenverbandes, sowie der Geschäftsführer der Deutschen Girozentrale, die in der neuen Bewegung ein schweres Hindernis für den bankmäßigen Aus-

[1]) Die Beschlüsse des Deutschen Sparkassenverbandes in Dresden 1920 in Sparkasse 1921, S. 63.

[2]) Gründungsbericht des Deutschen Verbandes der kommunalen Banken in Zeitschrift für Selbstverwaltung 1921, S. 15 ff.

bau der Sparkassen erblickten. Der Präsident des Deutschen Zentralgiroverbandes Kleiner befürchtete eine Zersplitterung des öffentlichen Kapitals, wenn in der neuen Bewegung neben den schon bestehenden Organisationen des kommunalen Bankwesens eine gesonderte Organisation erstehen sollte und forderte daher zu einem gemeinsamen Vorgehen in der Kommunalbankfrage auf.

Als dann der Vertreter des preußischen Ministers des Innern die Errichtung eines besonderen Verbandes der Stadt- und Kreisbanken befürwortete, da die preußische Regierung den Erlaß vom 18. 12. 1917 als veraltet ansähe und mit einer Interessenvertretung die Richtlinien für die Weiterentwicklung der Stadt- und Kreisbankenbewegung festsetzen wolle, war die Gründung des Verbandes gesichert. Es wurde folgender Gründungsbeschluß gefaßt, in dem die auf der Tagung vertretenen Bestrebungen ihren Niederschlag finden: „Von dem Vorstande des neuen Verbandes ist sofort ein Ausschuß zu bilden, der mit dem Deutschen Sparkassenverbande und dem Deutschen Zentralgiroverbande sogleich in Verhandlungen über die Verschmelzung des Deutschen Verbandes der kommunalen Banken mit den beiden genannten Verbänden treten und zusammen mit einem Ausschuß der letzteren über Richtlinien für die Begründung von Stadt- und Kreisbanken mit der Regierung verhandeln soll. Nach der Satzung müssen die dem Verbande beitretenden Gemeindebanken, Gemeinden und Gemeindeverbände Mitglieder des zuständigen Sparkassenverbandes und Giroverbandes sein. In den Vorstand entsendet der Deutsche Sparkassenverband, der Deutsche Zentralgiroverband, der Deutsche Städtetag und der Verband der preußischen Landkreise je einen Vertreter".

Die damit erfolgte Gründung eines Interessenverbandes der Gemeindebanken wirkte sich auch sofort nach verschiedenen Richtungen hin aus. Die erste Folge war, daß die Gründungshausse der Stadt- und Kreisbanken ganz erheblich verstärkt wurde. Die Bewegung griff nun auch in größerem Umfange auf Schlesien, Hannover, Pommern und Westfalen über. In den außerpreußischen Staaten jedoch waren teils die Widerstände zu groß, teils waren für den bankmäßigen Ausbau der Sparkassen günstigere Bedingungen vorhanden, die eine Gründung besonderer Bankanstalten überflüssig machten, so daß sich die Bewegung fast ausschließlich auf preußische Gebietsteile beschränkte.

Die Ausdehnung der Gründungshausse sowie die finanzielle Notlage der Gemeinden und Kreise zwang nun auch die preußische Regierung in der Frage der kommunalen Banken eine andere Haltung als 1917 einzunehmen. Sie suchte mit dem Runderlaß vom 15. 4. 1921 den Bestrebungen bezüglich des bankmäßigen Ausbaues der Sparkassen wie auch der Gründung besonderer Bankanstalten gerecht zu werden.

Unter Bezugnahme auf § 9 des Gesetzes gegen die Kapitalflucht vom 24. 12. 1920 wurden die oben erwähnten Beschränkungen des Geschäftsbereichs der Sparkassen nur für diejenigen aufgehoben, die nach diesem Gesetze zum Betriebe von Depot- und Depositengeschäften berechtigt sind. In diesen Fällen dürfen sämtliche Geschäfte für fremde Rechnung — auch der An- und Verkauf von Wertpapieren, die an deutschen Hauptbörsenplätzen gehandelt oder notiert werden — betrieben werden. Auch andere Geschäfte für eigene Rechnung, mit Ausnahme der „Spekulationsgeschäfte", waren von nun an den Sparkassen erlaubt, zum Teil jedoch nur in beschränktem Umfange. Verboten wurde nur die Anlage von Geldern in Devisen und Sorten für eigene Rechnung und in Spekulationspapieren.

Mit diesen Erweiterungen des Geschäftsbereichs der Sparkassen glaubte die preußische Regierung, eine wesentliche Ursache der Errichtung besonderer Bankanstalten beseitigt zu haben. Sie war daher nach wie vor der Ansicht, daß gegen derartige Kreditinstitute noch immer grundsätzliche Bedenken wegen ihrer Sicherheit und ihrer Geschäftspolitik beständen. Sie würden jedoch beseitigt werden, falls die Kommunalbanken in Form einer G. m. b. H. oder A.-G. wegen der damit verbundenen beschränkten Gefährdung öffentlicher Gelder errichtet werden.

In diesen Fällen würde die Regierung die Genehmigung zum Geschäftsbetriebe geben und ihnen einen weiteren Geschäftskreis als den Sparkassen gestatten. Wenn jedoch eine Gemeinde oder ein Kreis aus besonderen Gründen auf der öffentlich-rechtlichen Form der Bankanstalt bestände, müßten folgende Voraussetzungen erfüllt sein: Ausreichendes Grundkapital, Beschränkung des Geschäftskreises der Bankanstalt auf das Gebiet des Trägers und eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der Gemeinde- oder Kreisvertretung, schließlich Sicherungen gegen eine unredliche und leichtfertige Geschäftspolitik. Aber auch dann durfte

sich der Geschäftsbereich einer öffentlich-rechtlichen Gemeindebank nur in dem Rahmen der den Sparkassen erlaubten Geschäfte halten.

Zu diesem Ministerialerlaß ergingen von seiten der Interessenverbände im Mai 1921 Richtlinien — man könnte sagen Ausführungsbestimmungen, — die insbesondere die Konkurrenz zwischen Sparkassen und Stadt- und Kreisbanken einerseits, sowie die Rivalität zwischen Kreisen und kreisfreien Städten bei der Errichtung von Kommunalbanken andrerseits verhindern sollten[1]). Gemeindebanken dürften nur dann gegründet werden, wenn ihnen ein gewisser Kundenkreis gewährleistet werden könnte, da Zwergbanken nicht bestehen könnten und für die Weiterentwicklung des kommunalen Bankwesens hinderlich sein würden.

Die für die Gestaltung des kommunalen Bankwesens in Deutschland wichtigste Wirkung der Gründung des Verbandes der kommunalen Banken war jedoch, daß eine weitere Zersplitterung des öffentlichen Kapitals dadurch verhindert werden konnte, daß Vertreter der Sparkassen und Giroverbände, wie der Städte und Landkreise maßgebenden Einfluß auf die Stadt- und Kreisbankenbewegung erlangten. Hiermit war der erste Schritt zu der am 1. 4. 1924 erfolgten Vereinigung der drei Spitzenverbände des kommunalen Bankwesens: des Deutschen Sparkassenverbandes, des Deutschen Zentralgiroverbandes und des Deutschen Verbandes der kommunalen Banken getan worden. Seine Wirkung bestand zunächst darin, daß sich von nun an die Girozentralen an der Errichtung von Stadt- und Kreisbanken beteiligten[2]). Damit wurde eine größere Einheitlichkeit der Bewegung und eine finanzielle Stärkung der Gemeindebanken erreicht.

Nun war der bankmäßigen Entwicklung der Sparkassen, wie auch der Errichtung besonderer Kommunalbanken der Weg geebnet. Allenthalben gingen daher die Gemeinden in Preußen dazu über, die Geschäfte ihrer Sparkassen zu erweitern oder Stadt- und Kreisbanken ins Leben zu rufen. Sofort aber traten die Gegner dieser Bestrebungen wieder auf den Plan und erreichten in dem sog. Bremserlaß der preußischen Regierung vom 15. 12. 1921 einen großen Erfolg. Danach wurde zunächst der Begriff „sonstige Bank-

[1]) Anhang: Richtlinien für die Errichtung von kommunalen Banken.

[2]) unten: Die Organisation der Kommunalbanken lokalen Charakters.

geschäfte" aus dem Erlaß vom 15. 4. 1921 auf die Beteiligungs- und Finanzierungsgeschäfte beschränkt. Für diese war in jedem Einzelfall die Genehmigung des Ministers einzuholen. Sie sollte nur erteilt werden, wenn sich der Gesamtbetrag der Beteiligungen satzungsgemäß auf höchstens 5 % des Einlagenbestandes beschränkte und außerdem mindestens 30 % der Einlagen in leicht veräußerlichen Wertpapieren angelegt würden.

Für die Errichtung von Stadt- und Kreisbanken wurden ferner folgende Bedingungen festgesetzt: Für die Bedürfnisfrage waren neben den Unterlagen der errichtenden Gemeinde oder des Gemeindeverbandes die Gutachten des zuständigen Giroverbandes, des Sparkassenverbandes und der Industrie- und Handelskammer sowie der sonstigen beteiligten Berufsverbände und Genossenschaften beizubringen. Ferner wurde für die Erlangung der behördlichen Genehmigung der übliche Instanzenweg: Regierungspräsident, Oberpräsident, Zentralbehörde vorgeschrieben.

Der Zweck dieses Erlasses war, eine starke Hemmung der Kommunalbankbewegung und des bankmäßigen Ausbaues der Sparkassen zu erreichen. Aber die Gemeinden gründeten unbekümmert weiter oder erweiterten den Geschäftsbereich ihrer Sparkassen[1]). Die Geldentwertung nahm immer rascheren Verlauf, die Einnahmen der Gemeinden und Kreise gingen immer mehr zurück, ihre Ausgaben stiegen, die Ansprüche des Publikums an die Sparkassen wurden größer und dringender. Da konnten die Gemeinden eben nicht die Genehmigung der Aufsichtsbehörden abwarten, sondern eröffneten ohne sie den Geschäftsbetrieb ihrer Banken. Aber auch die Aufsichtsbehörden waren mit den Erfolgen des Erlasses vom 15. 12. 1921 nicht zufrieden. Die in Form einer G. m. b. H. oder A.-G. gegründeten Banken entzogen sich ganz ihrer Aufsicht, während die öffentlich-rechtlichen Bankanstalten sich um ihre Vorschriften auch nicht kümmerten, sondern ihren Bankbetrieb trotz der Aufforderung der Aufsichtsbehörde, ihn einzustellen, aufrecht erhielten.

Die Bewegung war anscheinend nicht mehr aufzuhalten, da die Bedürfnisse des Verkehrs mächtiger waren. Daher blieb der Regierung nichts anderes übrig, als in dem noch jetzt gültigen Erlaß über die Fortentwicklung des kommunalen Bankwesens vom 13. 4. 1923

[1]) Nicolai, a. a. O., S. 78.

die geschaffenen Zustände zu sanktionieren und nur für eine gesunde Weiterentwicklung Sorge zu tragen.

Während noch nach dem Erlaß vom 15. 4. 1921 die Bedenken grundsätzlicher Natur gegen die Zulassung kommunaler Banken fortbestanden, lautete die Fassung jetzt: „Es ist deshalb bei jedem Antrage auf Genehmigung einer kommunalen Bank, ohne daß ihm etwa grundsätzlich entgegengetreten würde, zu prüfen . . . . .". Damit war die Ablehnende Stellung, die bisher bei den Erlassen das Hauptmotiv bildete, völlig aufgegeben. Nur rein sachliche Momente sollten bei der Errichtung von Gemeindebanken den Ausschlag geben.

Dazu gehört zunächst die Bedürfnisfrage. Während früher die Schaffung einer Einnahmequelle für die Gemeinden seitens der Aufsichtsbehörden überhaupt nicht berücksichtigt wurde, wird jetzt diesem Punkt größere Beachtung geschenkt. Jedoch soll gerade in dieser Hinsicht geprüft werden, ob die Stadt- oder Kreisbank existenzfähig ist, da ihre Verwaltungskosten immerhin bedeutend sind. Die Existenzfähigkeit der Bank hängt im wesentlichen von der Schaffung eines ausreichenden Kundenkreises ab. Daher muß besondere Rücksicht auf bestehende Bankinstitute, vor allem Genossenschaften, die im Geschäftsbereich der zu errichtenden Kommunalbank liegen, genommen werden; denn es dürfe das Genossenschaftswesen, das doch auch gemeinnützig wirke, nicht in seiner Entwicklung gehemmt werden.

Nach der anderen Seite hin ist auch eine Konkurrenz mit der bestehenden Sparkasse zu vermeiden. Der Minister empfiehlt sogar die Schaffung einer besonderen Bankabteilung der Sparkasse anstelle der Errichtung einer kommunalen Bankanstalt neben dieser. Damit würden sowohl Verwaltungskosten gespart als auch das Sparkassenwesen, das bis zum Kriege eine so große Bedeutung erlangt hätte, und nur durch die Folgen der Geldentwertung besonders stark getroffen sei, in seiner Fortentwicklung gefördert werden. Dennoch würde einer Errichtung einer von der Sparkasse getrennten Kommunalbank nichts im Wege stehen, wenn ihr ein ausreichender Geschäftskreis geschaffen wird, sei es, daß sich mehrere Gemeinden oder Kreise oder Kreise und kreisfreie Städte gemeinsam an der Bank beteiligen.

Auch die Beteiligung der Girozentralen und Landesbanken sei erwünscht, da damit den Stadt- und Kreisbanken eine

größere Sicherheit gewährt und vor allem ein bankmäßig geschultes Personal zur Verfügung gestellt werden könne. Dabei ist es nicht nötig, daß dem provinziellen Bankinstitut volle Gleichberechtigung bei der Leitung und Verwaltung der Bank eingeräumt wird, sondern es sei zweckmäßig, den örtlichen Verwaltungsorganen einen größeren Einfluß und damit eine größere Verantwortung zu übertragen.

Auch in der Frage der Rechtsform der kommunalen Bankanstalten mußte die preußische Regierung ihren bisherigen Standpunkt aufgeben, da trotz der Erlasse vom 18. 12. 1917 und 15. 4. 1921 die Gemeinden und Kreise Stadt- und Kreisbanken als öffentlich-rechtliche Institute errichteten. Daher wird die Wahl der Rechtsform ausschließlich in die Verantwortung der Verwaltungsorgane des Kommunalverbandes gestellt. Infolgedessen werden auch die Beschränkungen, die früher mit der öffentlich-rechtlichen Form für den Geschäftskreis der Bank verbunden waren (Beschränkung auf die den Sparkassen erlaubten Geschäfte), fallen gelassen. Jetzt ist es in das Belieben der Verwaltung gestellt, den Geschäftskreis je nach den Bedürfnissen verschieden abzugrenzen. Nur als Anhalt sollen die Mustersatzungen des provinziellen Sparkassenverbandes und der Girozentrale dienen.

Schließlich sucht die Regierung darauf hinzuwirken, daß die Stadt- und Kreisbanken sich den Revisionseinrichtungen der Sparkassenverbände und Girozentralen anschließen, da eine Revision durch private Treuhandgesellschaften nicht ihrem Charakter als öffentlich-rechtlichen Banken entspräche.

Mit diesem Erlaß sind die allgemeinen Richtlinien für die Fortentwicklung des kommunalen Bankwesens gegeben. Wenn wir daher noch einmal kurz die Gründe und Kräfte zusammenfassen, die auf die bisherige Entwicklung maßgebenden Einfluß hatten; so sehen wir, daß zunächst die Stadt- und Kreisbanken als Erweiterungen der bestehenden Sparkassen gedacht sind; sie sollen dem Publikum leichtere Kredit- und Zahlungsmöglichkeiten gewähren, als dies den Sparkassen möglich war, für die Gemeinde aber neue Einnahmequellen schaffen.

Die Entwicklung des Wirtschaftslebens sowie die Finanzverfassung des Deutschen Reiches förderten die Kommunalbankbewegung stark. Doch die preußische Regierung suchte unter dem Druck der Gegner der Stadt- und Kreisbanken

diese Bestrebungen zu unterbinden. Zunächst standen ihnen auch noch Sparkassen und Girozentralen abwartend, ja ablehnend gegenüber. Erst mit Gründung des Deutschen Verbandes der kommunalen Banken im Januar 1921 wurden günstigere Bedingungen für das Erstarken der Bewegung geschaffen. Die wichtigste Folge war der Erlaß vom 15. 4. 1921, der den Kommunalbanken, zum Teil auch den Sparkassen die ersehnte Bewegungsfreiheit brachte.

Damit waren jedoch auch wichtige Gründe für die Errichtung besonderer Gemeindebanken hinfällig geworden. Nun sind zwei Wege, dem Bedürfnis des Publikums nach billigem Kredit und guter Vermögensverwaltung sowie dem Streben der Gemeinden nach neuen Einnahmequellen zu entsprechen, vorhanden. Der eine, der Ausbau der Sparkassen durch Angliederung von Bankabteilungen, wird manche Vorteile, insbesondere durch Ersparen von Verwaltungskosten, haben. Der andere Weg, die Errichtung besonderer Bankanstalten, besitzt vor allem den Vorzug, daß der gemeinnützige Wohlfahrtscharakter der Sparkassen, dadurch unangetastet bleibt, daß die Bankgeschäfte von einem besonderen Institut ausgeführt werden, das sich zwar organisch an die Sparkasse angliedert, aber doch getrennte Buch- und Kassenführung besitzt.

Deshalb sind auch die Ansichten für und gegen die Kommunalbanken lokalen Charakters innerhalb der Gemeinden verschieden[1]). In Zukunft wird es von der Gestaltung der Lage im Einzelfalle abhängen, welcher Weg beschritten wird. Ist keine eigene Sparkasse vorhanden, oder vereinigen sich mehrere Kommunalverbände zum Betrieb einer gemeinsamen Bankanstalt, dann dürfte die Errichtung einer solchen wohl stets zweckmäßiger sein als der Ausbau einer Sparkasse oder gar die Gründung von Sparkassen, die sich über mehrere Kreise und Gemeinden erstrecken.

Neben der Errichtung besonderer, unter maßgebender Leitung und Verwaltung der Organe der Gemeinden und Kreise stehender Kommunalbanken lokalen Charakters findet man neuerdings oft, daß Sparkassen vollends in Girozentralen aufgehen, d. h., als deren Filialen betrieben werden. Inwieweit diese Form in Zukunft Verwendung finden wird,

---

[1]) Grootens, Kreis- und Stadtbanken in Sparkasse 1921, S. 30 und Gründungsbericht a. a. O.

hängt ganz von den Plänen der Leitung der einzelnen Girozentralen ab, vor allem von der Neigung, sich mit einem Netz eigener Niederlassungen zu umgeben. Doch auch in dieser Frage ist in Deutschland keine Einheitlichkeit zu verzeichnen[1]). Rechtlich und geschichtlich besonders gestaltete Bedingungen veranlassen die Giroverbände und Landesbanken, jeweils andere Wege einzuschlagen.

[1]) Nicolai, a. a. O., S. 87.

§ 3. Die Entwicklung der Kommunalbanken interlokalen Charakters.

Zwei von einander wesentlich verschiedene Bestrebungen haben zu den beiden Gruppen der Kommunalbanken interlokalen Charakters, den Landesbanken und Landeskreditkassen einerseits und den Girozentralen andererseits, geführt. Beide sind zwar auch jetzt noch von einander in einigen Punkten verschieden, gleichen sich aber immer mehr in ihrem Aufgabenkreis und in ihrer Organisation einander an, um vielleicht einmal im kommunalen Bankwesen Deutschlands eine Einheit zu bilden.

Die Landesbanken und Landeskreditkassen führen ihr Entstehen auf den Ausbau der in den Jahren 1831 in Westfalen, 1856—1859 in den andern Provinzen Preußens gegründeten Provinzialhilfskassen zurück[1]). Diese waren teils in Verfolg der Ablösungsgesetzgebung, teils zur Unterstützung der aufstrebenden Gemeinden aus Staatsmitteln errichtet worden. Ihr Zweck war, die Gewährung von Darlehen an städtischen und ländlichen Grundbesitz und an öffentliche Körperschaften. Die dazu erforderlichen Mittel beschaffen sie sich durch Ausgabe von Inhaberschuldverschreibungen. Man kann diese Provinzialhilfskassen noch nicht als Banken bezeichnen, da sie andere als die erwähnten Geschäfte nicht pflegten, insbesondere keinen Depositen- und Kontokorrentverkehr einrichteten.

Infolge des Gebietszuwachses im Jahre 1866 übernahm Preußen auch eine Reihe von Landesbanken und Landeskreditkassen, die zwar nach dem Vorbild der Provinzialhilfskassen errichtet, aber von vornherein schon bankmäßiger ausgebildet waren. Damals gingen in preußischen Besitz über: die seit 1832 bestehende Landeskreditkasse zu Cassel, die 1842 errichtete Landeskreditkasse zu Hannover und die 1849 gegründete Nassauische Landesbank in Wiesbaden. Diese wurden durch gleichlautende Gesetze im Jahre 1869

[1]) Nicolai, a. a. O., S. 82.

den zuständigen Provinzialverwaltungen überwiesen und erlangten damit den Charakter von Kommunalbanken.

Das stark aufwärts strebende Wirtschaftsleben in der Rheinprovinz und in Westfalen veranlaßte die preußische Regierung, den Wünschen dieser Provinzen nachzukommen und die Provinzialhilfskassen in Düsseldorf und Münster in den Jahren 1888 und 1891 zu Landesbanken auszubauen[1]).

Für die östlichen Provinzen lag bis zum Weltkriege nach Ansicht der Regierung kein Grund vor, die dortigen Provinzialkassen zu Bankanstalten zu erweitern. Erst nach dem Einsetzen der Girobewegung und oft im Wettbewerb mit dieser wurden die dortigen Kassen in der Kriegs- und Nachkriegszeit in Landesbanken umgewandelt, und zwar wurden errichtet: Die Sächsische Provinzialbank in Merseburg 1914, die Landesbank der Provinz Schleswig-Holstein in Kiel 1916, die Landesbank der Provinz Ostpreußen in Königsberg 1919. Von der Landeskreditkasse Hannover wurde 1916 die Landesbank Hannover abgezweigt, die sich vornehmlich mit der Pflege des Kommunalkredits und der sonstigen Bankgeschäfte befaßt, während jener der ländliche Hypothekarkredit bleibt.

Dennoch konnten diese Landesbanken und Landeskreditkassen nicht den vollen Geldbedarf der Gemeinden decken. Teils ist dies darauf zurückzuführen, daß ihr Geschäftskreis nur auf das Gebiet der Provinz sich erstreckt, in der sie ihren Sitz haben, teils wirkte sich die Rivalität zwischen Gemeinden und Provinzen dahin aus, daß ein jeder zuerst bei der Bank seinen Bedarf befriedigen wollte und daß die Gemeinden dabei infolge ihres geringeren Einflusses auf die Leitung zurückgesetzt wurden.

Doch die Entwicklung des Wirtschaftslebens und die rasch wachsende Bevölkerung Deutschlands, insbesondere in den Großstädten, erforderte eine immer intensivere Ausgestaltung der Verkehrswirtschaft, der sozialen Einrichtungen und der kulturellen Anstalten[2]). Die Erfüllung dieser Aufgaben wurde zum größten Teil den unteren Selbstverwaltungskörpern übertragen, deren Bedarf an Kapital daher namentlich in den letzten Jahrzehnten dauernd stieg. Obgleich die Steuerkraft und der Steuerertrag entsprechend der zuneh-

[1]) Nicolai, a. a. O., S. 83; Hecht, Der europäische Bodenkredit, Bd. I, 1900, S. 275 und 293.

[2]) Kommunales Jahrbuch 1909, Teil I, S. 540.

menden Bevölkerungszahl von Jahr zu Jahr wuchs, reichten die ordentlichen Einnahmen doch nicht aus, um eine weit ausschauende Verkehrs-, Wirtschafts- und Sozialpolitik zu betreiben, deren Früchte erst einer späteren Generation zugute kommen konnten. Das Kapital für die Ausführung derartiger, oft dringender Aufgaben mußte daher im Wege des mehr oder minder langfristigen Kredits entweder durch Aufnahme von Darlehen bei Sparkassen, Banken und Privaten oder von Anleihen am Geldmarkt beschafft werden.

Zur Befriedigung dieses Geldbedarfes standen den Gemeinden neben den eigenen Sparkassen, die aber nur kurzfristigen Kredit gewähren konnten, die Hypothekenbanken, sowie die staatlichen und provinziellen Bankinstitute und die Privatbanken zur Verfügung[1]). Sie konnten jedoch nur von Fall zu Fall und mit einzelnen dieser Anstalten oder mit ihren auf den Einzelfall gerichteten Konsortien über ein Darlehen oder über die Unterbringung einer Anleihe am Geldmarkt verhandeln. Oft mußten sie deren Bedingungen annehmen, auch wenn diese für sie ungünstig waren. Der direkte Weg zum Kapitalmarkt war ihnen infolge Fehlens einer einheitlichen und starken eigenen Organisation versperrt. Daher wurde die Lage der Städte und Kreise bei wachsendem Geldbedarf immer schwieriger.

Dazu trat die zunehmende Konkurrenz des Reiches und der Länder, die mit ihren Ansprüchen gerade die Kreditkraft der Großbanken absorbierten, da diese ihre verfügbaren Mittel lieber zu Anlagen in der befreundeten Industrie und in Anleihen des Reiches und der Länder benutzten, von denen sie in anderer Beziehung Vorteile zu erlangen hofften.

Ferner wirkte das Fehlen jedweder Organisation in kommunalem Kreditwesen dahin, daß für die meisten Städte nur der lokale Geldmarkt in Frage kam, der nicht immer kräftig genug war, um den Kapitalbedarf der eignen Gemeinde zu befriedigen; denn die Großbanken entzogen auch diesem durch ihr Depositen- und Kommanditennetz schon fast alle verfügbaren Gelder, um sie am Hauptgeldmarkt nutzbringend zu verwerten.

Diese Kreise und Gemeinden waren daher gezwungen, bei Auflegung ihrer Anleihen den Banken und dem Publikum jeweils der Lage des Geldmarktes entsprechende Bedingungen einzuräumen. Das führte zu einer Mannigfaltigkeit

[1]) Kommunales Jahrbuch 1911/12, S. 612.

von Kommunalanleihen, wie sie größer kaum gedacht werden kann. Oft konnte dieselbe Stadt ihre Schuldverschreibungen nur zu den verschiedensten Zinsfüßen, Emissionskursen und Tilgungsdaten ausgeben. Die Folge war, daß sich das aufnahmefähige Publikum den leichter zu übersehenden Reichs-, Staats- und Industriepapieren zuwandte.

Die Befriedigung des langfristigen Kommunalkredits wurde immer schwerer. Selbst die Privat- und Hypothekenbanken gaben nur ungern Anleihekredite, weil sie eine zu geringe Aufnahmefähigkeit des Geldmarktes für die Schuldverschreibungen der Städte und Kreise befürchten mußten und die Anleihen ihrer geringeren Verwertbarkeit halber nicht selbst übernehmen konnten.

So war die Lage der Kommunen im allgemeinen recht ungünstig. Zwar litten die großen Städte unter ihr nicht so sehr, weil ihre Anleihen einen größeren Markt fanden. Die kleinen und kleinsten Städte dagegen fanden fast unannehmbare Bedingungen für ihre Kreditansprüche. Auch die Landesbanken, Landeskreditkassen und Provinzialhilfskassen konnten den Ansprüchen nicht genügen, weil auch sie nur im begrenzten Umfange Kommunalanleihen am Geldmarkt unterzubringen in der Lage waren.

Doch waren die hier angedeuteten Mängel in der Beschaffung langfristiger Gelder nicht immer gleich fühlbar: Je flüssiger der Geldmarkt war, desto weniger traten sie zu Tage, je mehr er sich versteifte, desto mehr machten sie sich bemerkbar. In diesen Zeiten wurde dann der Ruf nach einer Abhilfe und einer Organisation des Kommunalkredits immer stärker.

Ihr Fehlen wirkte sich auch bei der Befriedigung des kurzfristigen Gemeindekredits aus. Manche Städte und Kreise besaßen zeitweise überschüssige Gelder, und andere, oft ihre Nachbargemeinden, mußten ihren vorübergehenden Bedarf zu teuren Bedingungen bei Privatbanken und -Bankiers decken, während jene ihre Gelder nur zu ungünstigen Bedingungen bei ihren Sparkassen oder befreundeten Banken unterbringen konnten.

Die Bestrebungen, diesen Zuständen abzuhelfen, sind seit Jahrzehnten im Gange, haben aber bis zum Jahre 1911 keine zufriedenstellende Regelung gefunden. Der erste Versuch, das kommunale Kreditwesen für ein größeres Gebiet zu regeln, lag in der im Jahre 1872 erfolgten Gründung

der „Kommunalbank für das Königreich Sachsen A.G." mit dem Sitz in Leipzig[1]). Ihre Tätigkeit diente hauptsächlich der Befriedigung des kommunalen Kredit- und Zahlungsverkehrs. Die in sie gesetzten Hoffnungen sind jedoch nicht in Erfüllung gegangen, weil sich ihr nur kleinere und kleinste Gemeinden anschlossen.

Da setzten die Erwägungen des Vereins für Sozialpolitik unter Führung von Jastrow ein, nachdem vorher eine Anregung von Siegfried ohne Erfolg geblieben war. Ebenso war ein Antrag des Deutschen Sparkassen-Verbandes auf dem Sparkassentage 1892 zwecks Gründung einer Sparkassenzentrale zur Erleichterung des Kommunalkredits im Jahre 1902 vom preußischen Ministerium abgelehnt worden[2]).

Auf Einladung von Jastrow traten 1899 die Finanzdelegierten der deutschen Städte und Kreise in Nürnberg zusammen, um über die Lage des kommunalen Kredits zu beraten und Maßnahmen zu seiner Besserung vorzuschlagen. Die Verhandlungen hatten jedoch nur das Ergebnis, daß wohl die Lage der Gemeinden nicht gerade günstig wäre, daß sie aber durch eine Änderung ihrer Anleihepolitik selbst Abhilfe schaffen könnten. Eine für ganz Deutschland einheitliche Regelung des kommunalen Kredits wäre im Augenblick nicht zu empfehlen. Insbesondere die Großstädte könnten ihren Geldbedarf bei den Privatbanken vollauf befriedigen. Für die kleineren Städte und die Kreise würde die Tätigkeit der Provinzialhilfskassen und ähnlicher Organisationen genügen.

Erst 1908 kamen die Bestrebungen von neuem in Gang. Dieses Mal ging der Anstoß vom Osten Deutschlands aus[3]). Landrat Trüstedt in Berent in Ostpreußen hatte als Vorsitzender einer zu diesem Zwecke von den Landkreisen gewählten Kommission inzwischen einen Plan entworfen, um das kommunale Kreditwesen einheitlich zu organisieren. Sein Vorschlag gipfelte darin, in Berlin eine Kommunalbank als A.G. zu errichten, deren Aktien von den Gemeinden

[1]) Jastrow, Besprechung über die Kommunalanleihen, Leipzig 1900, S. 119.

[2]) Jastrow, a. a. O., S. 3 ff.; Jastrow, Der städtische Anleihemarkt und seine Organisation in Deutschland in Conrads Jahrbücher, III. Folge, Bd. 20, S. 322.

[3]) Kommunales Jahrbuch 1909, S. 540 ff., 1910, S. 597 ff., 1911/12, S. 612 ff., 1912/13, S. 679 ff., 1913/14, S. 677 ff. und die dort angeführte Literatur.

übernommen werden sollten. Diese Bank sollte das Recht haben, in sämtlichen deutschen Staaten und Provinzen Zweigstellen zu unterhalten. Sie sollte die Zentrale der Sparkassen werden und sämtliche Geldgeschäfte der angeschlossenen Gemeinden ausführen, insbesondere für das ganze Deutsche Reich einheitliche Kommunalanleihen auf den Markt bringen, den Geldausgleich zwischen den Gemeinden besorgen und die überflüssigen Gelder der Sparkassen am Geldmarkt verwerten.

Gegen diesen Plan wurden von allen Seiten die schwersten Bedenken erhoben. Die Rentabilität der Bank, ihre Liquidität und besonders ihre Fähigkeit, die von ihr emittierten Kommunalanleihen, vor allem bei einer von Trüstedt vorgesehenen Emission von jährlich 200 Millionen M, bei starken Kursrückgängen stützen zu können, wurden sehr bezweifelt, obgleich der Landrat durch eingehende zahlenmäßige Berechnungen die Durchführbarkeit seines Planes zu beweisen suchte.

Dieser Vorschlag, so wie der des Oberbürgermeisters Dr. Kutzer (Fürth), einen Verein nach § 22 BGB. zu dem Zwecke zu gründen, den angeschlossenen Städten und Kreisen Darlehen zu gewähren oder solche für sie zu vermitteln, sowie ihre überflüssigen Gelder anzulegen, wurden dem Deutschen Städtetag auf seiner Tagung in München 1908 unterbreitet[1]). Da eine Einigung in diesen Fragen nicht zu erzielen war, wurde ein besonderer Ausschuß zu ihrer Prüfung ernannt. Dieser nahm in mehreren Sitzungen Fühlung mit den Leitern der bisher am Kommunalkredit beteiligten Hypotheken- und Landesbanken, der Preußenkasse sowie der vier Großbanken. Diese jedoch erkannten ein dringendes Bedürfnis nach einer besonderen Kommunalbank nicht an, versprachen aber ihrerseits, zur Beseitigung der Mißstände alles zu tun, wenn die Städte für einheitliche Anleihetypen sorgen wollten. Auch der Plan des Oberbürgermeisters Dr. Kutzer fand keine Zustimmung.

Daher wurde auf der Tagung des Deutschen Städtetages in Posen 1911 der Beschluß gefaßt, von der Ausführung der Vorschläge vorläufig abzusehen[2]). Dagegen sollte die schon seit 1907 bestehende Geldvermittlungsstelle für die rheinisch-westfälischen Städte zu Düsseldorf dahin aus-

[1]) Mitteilungen des Deutschen Städtetages München 1908.

[2]) Mitteilungen des Deutschen Städtetages Posen 1911.

gebaut werden, daß sich Städte über 80 000 Einwohner aus dem ganzen Reich ihr anschließen konnten. Für die kleineren Städte und Kreise würden auch weiterhin die Provinzialhilfskassen in Betracht kommen, die die Ansprüche vollauf befriedigen könnten. Trotzdem sich die Landkreise und die Städte unter 25 000 Einwohnern für den Plan Trüstedts einsetzten, scheiterte er an dem Widerstand der im Deutschen Städtetag vereinigten Mittel- und Großstädte Deutschlands.

Mit diesem Ergebnis unzufrieden, errichteten die ostpreußischen Kreise dennoch im Jahre 1913 die Kommunalbank in Berlin, die zwar von der Regierung genehmigt wurde, aber infolge der Kriegswirren ihre Tätigkeit nicht aufnehmen konnte und daher ohne Bedeutung blieb[1]).

So waren bis zum Jahre 1911 alle Versuche, das kommunale Kreditwesen zu organisieren, nicht gelungen. Zu dieser Zeit setzt die Entstehung der Giroverbände ein, die nun die Aufgabe der Organisation des Kredits der unteren Selbstverwaltungskörper mit Erfolg in die Hand nahmen. Träger dieser neuen Bewegung sind die öffentlich-rechtlichen Sparkassen und ihre Interessenvertretungen, die Sparkassenverbände. Da die Sparkassen jedoch kommunale Betriebe waren und oft die Kassenführung für ihre Gemeinden übernommen hatten, so wurden auch diese und die Kreise an dieser Bewegung interessiert.

Durch das Scheckgesetz vom 11. 3. 1908 erhielten die Sparkassen die sog. passive Scheckfähigkeit und damit die Möglichkeit der Ausbildung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs, den sie bisher schon für Rechnung ihrer Garantieverbände gepflegt hatten. Gleichzeitig begann der bankmäßige Ausbau der Sparkassen mit dem Ziel, ihre Geschäftstätigkeit den Bedürfnissen der Wirtschaft anzupassen.

Für Preußen regelt ein Ministerialerlaß vom 20. 4. 1909 die Anwendung des Scheckgesetzes auf die Sparkassen: Die Annahme von Depots und Depositen, sowie die Ausleihung von Geldern im Kontokorrentverkehr gegen Faustpfand bis zur Höhe von 10 % des Spareinlagekapitals, ferner die Anzeigepflicht der auf die Sparkasse gezogenen Schecks wurde eingeführt, wenn diese einen Mindestbetrag überschreiten. Auch der An- und Verkauf mündelsicherer Wertpapiere für fremde Rechnung wurde gestattet.

---

[1]) Kommunales Jahrbuch 1912/13, S. 679.

Um diese neuen Aufgaben besser erfüllen zu können, schufen sich die Sparkassen im Verein mit ihren Garantieverbänden in den Giroverbänden eine Organisation, die vor allem drei Ziele verfolgt:

1. Pflege des bargeldlosen Überweisungsverkehrs zwischen den Gemeinden und den Sparkassen;

2. Pflege des kommunalen Kredits;

3. Unterstützung der von den Privatbanken nicht genügend unterstützten Kreise des Handels und Gewerbes.

Der Anstoß ging diesmal wieder vom Lande Sachsen aus[1]). Hier war den Gemeinden gesetzlich die Möglichkeit gegeben, zur Erreichung wirtschaftlicher Ziele sich zusammenzuschließen. Dank der eifrigen Propaganda des Bürgermeisters Dr. Eberle (Nossen), in ganz Deutschland, wurde am 15. 12. 1908 der Giroverband sächsischer Gemeinden gegründet, dessen Girozentrale in Dresden schon am 2. 1. 1909, also gleichzeitig mit der Eröffnung des Postscheckverkehrs den Betrieb aufnahm. Sämtliche angeschlossenen Spar-, Stadt- und Gemeindekassen sind verpflichtet, nicht nur ihre überschüssigen Gelder sondern ihre sämtlichen Einnahmen an die Girozentrale abzuführen. Dafür sind sie berechtigt, in dieser Höhe auf jeden Fall Darlehen zu verlangen. Dadurch wurde von vornherein eine gute Kapitalsbasis für die Zentrale geschaffen.

In Preußen setzte die Bewegung nur zögernd ein. Zunächst übernahmen größere Sparkassen für ihren Bezirk den Giro- und Abrechnungsverkehr für sämtliche Sparkassen des Verbandes.

Ein Versuch des Stadtrats Dr. Hetzer, 1909 in Pommern einen Giroverband als Verein nach § 21 BGB. zu gründen, schlug fehl, weil die Gerichte seine Eintragung verweigerten. Ehe er nach § 22 BGB. seine Rechtfähigkeit erlangte, wurde in Preußen das Zweckverbandsgesetz im Jahre 1911 erlassen. Auf seiner Grundlage entstanden: noch im selben Jahre der Giroverband Pommern; im Jahre 1912 die Giroverbände Posen; 1913 Schlesien und Hannover; 1914 Provinz Brandenburg ohne Berlin; 1915 Ost- und Westpreußen (jetzt Giroverband für die Ostmark).

---

[1]) Rönnecke, Die Entwicklung der Organisation der kommunalen Giroverbände in Deutsche Gemeindezeitung 1921, S. 111.

Als Vereine nach § 22 BGB. mit staatlicher Rechtsverleihung wurden gegründet: Der Giroverband Schleswig-Holstein 1912, seit 1921 von dem Sparkassen-Giroverband Hannover verwaltet, und der Giroverband für Sachsen, Thüringen und Anhalt 1915. Beim ersteren konnte das Zweckverbandsgesetz deshalb nicht angewandt werden, weil dort eine Reihe privater Sparkassen bestanden, die in den Verband aufgenommen werden sollten, bei letzterem, weil sich der Verband auf nichtpreußische Gebietsteile erstreckte. Seine Anwendbarkeit hat sich jedoch bei dem Hannoverschen Verbande gezeigt, der sich auch über nichtpreußische Gebiete erstreckt.

Im Süden Deutschlands erfolgte, auf Grund ähnlicher Gesetze wie in Preußen, 1914 die Gründung des Bayerischen Giro- und Sparkassen-Verbandes als Verein nach § 22 BGB. mit Beteiligung des Bayerischen Städtebundes, des Landesverbandes bayerischer Stadt- und Markt-Gemeinden und des Landesverbandes bayerischer Bezirke, Württemberg 1916 als körperschaftlicher Bezirksverband, Baden 1916 als Körperschaft öffentlichen Rechts.

Im Westen nahm die Entwicklung einen ganz anderen Verlauf. Hier hatten die Landesbanken und die Landeskreditkassen den Anforderungen des Kommunalkredits und der Zahlungsvermittlung unter den Sparkassen bisher ausreichend Rechnung getragen. Daher verzichteten die westdeutschen Gemeinden und Sparkassen auf die Errichtung eigener Girozentralen und schlossen sich fester an die für sie in Frage kommenden Landesbanken und Landeskreditkassen an. Und zwar wählten die Sparkassen und Gemeinden des rheinisch-westfälischen Sparkassenverbandes, soweit sie im Rheinland liegen die Landesbank für die Rheinprovinz in Düsseldorf, soweit sie in Westfalen sich befinden, die Landesbank der Provinz Westfalen in Münster, die Gemeinden und Sparkassen des Regierungsbezirks Kassel und des Fürstentums Waldeck die Landeskreditkasse Kassel, die Sparkassen und Gemeinden des Bezirks Wiesbaden — die Nassauische Landesbank in Wiesbaden, die Sparkassen und Gemeinden des Großherzogtums Hessen — die Hessische Landeshypothekenbank in Darmstadt als Vermittlungsstellen ihres Giro- und Scheckverkehrs.

Der Sparkassenverband in Elsaß-Lothringen schloß sich 1916 an die Filiale der Bank für Handel und Industrie in Straßburg an.

In Braunschweig besteht nur eine Landessparkasse, die der Braunschweigischen Staatsbank angeschlossen ist. Sie unterhält ein dichtes Netz von Zweigstellen im Lande und bildet für diese die Girozentrale.

Nach Gründung des Badischen Sparkassen- und Giroverbandes gaben die Gemeinden und Sparkassen im Großherzogtum Hessen ihre Verbindung mit der Landeshypothekenbank auf und schlossen sich der Filiale der Badischen Girozentrale in Darmstadt an, die aber 1924 selbständig geworden ist und für Rechnung des Vereins der hessischen Sparkassen, Gemeinden und Gemeindeverbände betrieben wird. Damit war das provinzielle und einzelstaatliche Gironetz geschlossen. Nur die Spitze für das ganze Deutsche Reich fehlte noch.

Zu diesem Zwecke traten bereits am 31. 7. 1916 die bestehenden Giroverbände zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammen. Gemeinsam mit den Interessenvertretungen der deutschen Städte und Kreise und dem deutschen Sparkassenverbande wurde noch in demselben Jahre der Deutsche Zentral-Giroverband als Verein nach § 22 BGB. gegründet; er erhielt die staatliche Rechtsverleihung am 30. 11. 1917, und am 1. 2. 1918 eröffnete er mit seiner Girozentrale den Geschäftsverkehr. In ihr ging am 1. 4. 1918 die Geldvermittlungsstelle des Deutschen Städtetags auf. 1921 wurde der Deutsche Verband der kommunalen Banken aufgenommen und die Firma der Bankanstalt abgeändert in: Deutsche Girozentrale — Kommunalbank für Deutschland. Sie besitzt für das ganze Deutsche Reich die Rechte einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft. In Frankfurt a. M. unterhält sie eine Zweiganstalt, die gleichzeitig als Girozentrale der Gemeinden und Sparkassen des Regierungsbezirks Wiesbaden neben der dortigen Landeshypothekenbank dienen soll.

Der Abschluß der Giroorganisation schien erreicht. Bald aber machten sich die Mängel des Fehlens einer einheitlichen gleichmäßigen Organisation des kommunalen Kreditwesens über ganz Deutschland geltend. Mit Unterstützung der beteiligten Regierungen wurden Verhandlungen zwischen den Vertretern der Landesbanken und der Girozentralen geführt, um die vollständige Eingliederung der ersteren in das Gironetz herbeizuführen[1]). Jedoch ohne Erfolg! Ein

[1]) Preuß. Verwaltungsblatt 1923/24, S. 297.

heftiger Kampf in der Fachpressse um die Zweckmäßigkeit der Giroorganisation setzte ein[1]).

Dessen ungeachtet gingen die Verhandlungen zwischen den Vertretern der Landesbanken und Girozentralen auf Wunsch der preußischen Regierung weiter. Doch kam es vorerst noch zu keiner Einigung. Die Gegensätze in der Organisation beider Richtungen schienen noch zu groß zu sein. Die Vertreter der Landesbanken forderten Umwandlung des Deutschen Zentralgiroverbandes in eine A.-G. oder K.-G. und damit Aufhebung der Girozentrale als mündelsicheres Institut, sowie Beseitigung der vollen Haftung der Gemeinden. Die Landesbanken erstrebten damit die Sicherung eines Einflusses auf die Leitung und Verwaltung der Girozentrale, der ihrer Bedeutung für das Girowesen im Westen Deutschlands entspricht[2]). Demgegenüber forderten die Vertreter der Girozentralen völlige Eingliederung der westlichen, als Girozentralen tätigen Landesbanken in die Organisation der Giroverbände.

Der Versuch der Überbrückung dieser Gegensätze durch eine Vereinbarung der Vertreter der beiden Richtungen scheiterte daran, daß die provinziellen und einzelstaatlichen Giroverbände die notwendige Genehmigung nicht erteilten[3]). Die Folge war zunächst, daß der erfolglose Versuch gemacht wurde, im Westen Deutschlands eigene Giroverbände ins Leben zu rufen, die jedoch keine eigenen Bankanstalten errichteten, sondern nur die Stellung der Gemeinden gegenüber den Landesbanken verstärken sollten.

Erst in den Jahren 1923 und 1924 gediehen die Verhandlungen soweit, daß die Landesbanken für die Rheinprovinz

[1]) Stübben, Ungesunde Erscheinungen im öffentlichen Bankwesen im Bankarchiv 1921, S. 63, 116 und 217; derselbe: Der Zusammenbruch der Zweiganstalt Hamburg, der Girozentrale Schleswig-Holstein im Bankarchiv 1922/23, S. 21; Hermes, Zum Zusammenbruch der Zweiganstalt der Girozentrale Schleswig-Holstein im Bankarchiv 1922/23, S. 90; Jursch, Ungesunde Erscheinungen im öffentlichen Bankwesen in Sparkasse 1921, S. 536; Girozentralen und Landesbanken in Sparkasse 1922, S. 16; Kleiner, Ungesunde Erscheinungen im öffentlichen Bankwesen in Sparkasse 1922, S. 38 und Landesbanken und Girozentralen in Sparkasse 1922, S. 199.

[2]) Lohe, Kann die Deutsche Kommunalbank die Garantie der westlichen Landesbanken bekommen? in Bankarchiv 1921/22, S. 159; Masberg, Girozentralen und Landesbanken in Bankarchiv 1921/22, S. 119 und 176.

[3]) Kleiner, Ungesunde Erscheinungen a. a. O.

und Westfalen und die Nassauische Landesbank in Wiesbaden in die Giroorganisation aufgenommen werden konnten. Diese Eingliederung in das Gironetz erfolgte in der Weise, daß sich die Sparkassen an den Landesbanken mit Kapitaleinlagen beteiligten und damit größeren Einfluß auf deren Leitung gewannen. Jedoch übernahmen die Sparkassen und Gemeinden noch nicht die volle Haftung für die Verpflichtungen der Landesbanken, wie dies bei den Girozentralen der Fall ist. Die Verbindung zwischen diesen und jenen ist daher auch jetzt noch sehr lose.

Dagegen wurde nach langen Verhandlungen die Vereinigung des Deutschen Zentralgiroverbandes, des Deutschen Sparkassenverbandes und des Deutschen Verbandes der kommunalen Banken zum Deutschen Sparkassen- und Giroverband im April 1924 vollzogen. Damit sind alle Banken und Sparkassen der Gemeinden und Kreise in einem gemeinsamen Spitzenverbande vereinigt, um ihre Interessen einheitlich gegenüber Regierungen und anderen Wirtschaftsgruppen zu vertreten. Nur die Braunschweigische Staatsbank verhält sich den Giroverbänden gegenüber nach wie vor streng ablehnend. Ihr Leiter, Bankrat Stübben, ist einer der schärfsten Gegner der Girobewegung.

Um in Braunschweig festen Fuß fassen zu können, wurde 1922 die Niedersächsische Landes-Gewerbebank in Magdeburg (eine Genossenschaftsbank) mit Unterstützung des Reichsschutzverbandes für das Deutsche Handwerk und der umliegenden Girozentralen ins Leben gerufen. Diese sucht die schon bestehenden Genossenschaftsbanken in Braunschweig sich anzugliedern oder dort solche neu zu errichten. Der Erfolg dieses Schrittes scheint jedoch nicht sehr groß zu sein.

Die Gegnerschaft zwischen Girozentralen und Landesbanken wirkt sich bisher auch wirtschaftlich dahin aus, daß beide besondere Bankanstalten in Berlin besitzen. Während die Girozentralen in dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband nicht nur eine Interessenvertretung, sondern auch eine wirtschaftlich bedeutende Spitze gefunden haben, besitzen die Landesbanken in dem Verband deutscher öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten e.V. seit 1916 nur eine Interessenvertretung. Die Bedeutung der 1920 gegründeten Landesbankzentrale G. m. b. H. (seit 1924 A.-G.) ist nicht sehr groß, da absichtlich die Errichtung

eines großen Kreditinstituts mit Rücksicht auf andere in Berlin tätige öffentlich-rechtliche Banken vermieden werden sollte. Während sich die Spitzenverbände noch immer feindlich gegenüberstehen, beginnt in den Provinzen die Erkenntnis sich Bahn zu brechen, daß eine Vereinigung beider Bewegungen zu besseren Ergebnissen führen würde als das bisherige Gegeneinanderarbeiten.

Da auf der einen Seite die Giroverbände ihre Erfolge und Bedeutung nicht durch Zugeständnisse an die Provinzialvertretung einbüßen wollen, diese aber ihrerseits nicht unter die Vormundschaft der ihr untergeordneten Gemeinden kommen will, so ist nach den Vorschlägen der preußischen Regierung der einzige Weg zu einer Überbrückung dieser Gegensätze in der vollen Parität bei der Kapitalbeteiligung, der Verwaltung und Leitung der neuen Bankanstalt gegeben[1]). Auf dieser Basis fand im Oktober 1924 die erste Errichtung einer Gemeinschaftsbank in Pommern statt, an der sich Provinz- und Giroverband je zur Hälfte an Kapitalbildung, Haftung, Leitung und Verwaltung beteiligten[2]).

Damit ist ein neues Moment in die Entwicklung des kommunalen Bankwesens in Deutschland getreten, dessen Folgen noch nicht abzusehen sind. Wird dieses Beispiel vereinzelt bleiben oder werden noch andere Gemeinschaftsbildungen folgen? Die Hemmungen, vor allem der Widerstand der leitenden Personen auf beiden Seiten scheinen noch zu groß zu sein, als daß man mit einer Änderung der augenblicklichen Organisation des kommunalen Bankwesens in Deutschland und seiner einzelnen Glieder in den nächsten Jahren wird rechnen können. Spielen doch hier nicht nur wirtschaftliche, sondern auch verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen hinein, die in einer langen geschichtlichen Entwicklung die heutige Gestalt angenommen haben, und die nicht mit einem Male abgeändert werden können.

---

[1]) Zusammenschluß von Landesbanken (Provinzialhilfskassen) und Girozentralen in Deutsche Gemeindezeitung 1922, S. 389.

[2]) Preußisches Verwaltungsblatt 1923/24, S. 297; Neisser a. a. O., S. 116.

§ 4. Die Organisation der Kommunalbanken lokalen Charakters.

Aus der Schilderung der geschichtlichen Entwicklung der Kommunalbanken lokalen Charakters geht hervor, daß der Kampf zwischen Regierung und Gemeinden im wesentlichen um die Rechtsform der Stadt- und Kreisbanken ausgefochten wurde. Dabei sind die Vertreter der Kommunalbankbewegung mit ihren Ansichten in fast allen Punkten durchgedrungen und haben die preußische Regierung veranlaßt, auch öffentlich-rechtliche Bankanstalten anzuerkennen. Aus diesem Grunde sind von den bisher errichteten Stadt- und Kreisbanken bei weitem die Mehrzahl als öffentlich-rechtliche Institute gegründet worden. So sind, nach einem Verzeichnis der arbeitenden Kommunalbanken des Deutschen Verbandes der kommunalen Banken aus dem April 1924, von 87 Kommunalbanken 70 als öffentlich-rechtliche Institute, 8 in Form einer A.-G. und 9 als G. m. b. H. errichtet worden.

Die rechtlichen Grundlagen für die Gestaltung der Organisation der örtlichen Kommunalbanken sind teils in den mehrfach erwähnten Erlassen der preußischen Regierung vom 18. 12. 1917, 15. 4. 1921, 15. 12. 1921, und 13. 4. 1923, teils im Zweckverbandsgesetz vom 19. 7. 1911, teils in den Bestimmungen des HGB. über A.-G. und im Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung zu finden. Neben diesen rechtlichen Grundlagen bestimmt die Zusammensetzung der Träger der Stadt- und Kreisbanken, die entweder eine Gemeinde oder ein Kreis allein, eine Mehrzahl von ihnen, oder diese zusammen mit anderen Personen oder Anstalten sein können, den Charakter der Kommunalbanken.

Beide Grundelemente sollen bei der Organbildung der öffentlich-rechtlichen und der privat-rechtlichen Kommunalbanken sowie bei ihrem wirtschaftlichen Aufbau berücksichtigt werden. Innerhalb dieses gegebenen Rahmens sind die Formen der Stadt- und Kreisbanken sehr mannig-

faltig, da jeweils besonders geartete, lokale Verhältnisse (Größe und Zusammensetzung der Gemeinde-Körperschaften, Bedeutung der vorhandenen Sparkasse für das Wirtschaftsleben usw.) auf die Gestaltung einwirken.

Die als öffentlich-rechtliche Institute errichteten Stadtbanken sind nach den Bestimmungen des Erlasses vom 15. 4. 1921 aufgebaut. Ferner wirkt sich der Zweck der Bankanstalt: „Erweiterung des Geschäftsbereichs der Sparkasse", dahin aus, daß an der Verwaltung und Leitung fast stets der Sparkassenvorstand oder -Ausschuß oder der leitende Beamte (Direktor oder Rendant) beteiligt ist.

In dem Sparkassenvorstand treffen wir ein Gremium von Personen, das meist aus Stadtverordneten und Magistratsmitgliedern gebildet ist, dem in manchen Fällen einige besonders geachtete Bürger angehören[1]). Seine Aufgabe liegt in der Überwachung der Geschäftsführung der Sparkasse und in der Leitung des wichtigen Kreditgeschäfts. Der Zusammentritt des Vorstandes erfolgt jedoch nur in bestimmten Zwischenräumen, wöchentlich oder monatlich, je nach dem Umfang des Geschäftsbetriebes.

Es ist daher zweckmäßig, die Verwaltung der Stadtbank einer Kommission anzuvertrauen, die durch ihre bisherige Tätigkeit mit der Technik und dem Wesen der wichtigsten Bankgeschäfte vertraut ist. Da ferner die Erfahrungen, die die Gemeinden mit der Tätigkeit der Sparkassenvorstände gemacht haben, im allgemeinen günstige sind, so wird auch in den Fällen, in denen die Verwaltung der Stadtbank nicht dem Sparkassenvorstand übertragen ist, eine städtische Deputation nach seinem Vorbild gewählt.

Dem Verwaltungsrat tritt die Geschäftsleitung zur Seite. Auch sie ist meist dem Direktor der Sparkasse oder seinem Stellvertreter übertragen, dem entweder ein Mitglied des Magistrats oder des Verwaltungsrats der Bankanstalt beigeordnet ist. Eine Ausnahme von dieser Regel bildet die Stadtbank Recklinghausen, bei der der gesamte Sparkassenvorstand die Leitung der Geschäfte übernimmt, während die Verwaltung der Bank in den Händen des Magistrats liegt.

In den bisher geschilderten Fällen besitzt die Gemeinde alleinigen Einfluß auf die Leitung und Verwaltung der Kommunalbank. Dieser kann jedoch durch Hinzutreten Privater

[1]) Höpker, a. a. O., S. 181.

beschränkt sein, wenn die Stadtbank als A.G. oder G. m. b. H. errichtet wird. Dabei wird den Gemeindekörperschaften ein größerer Einfluß eingeräumt, als dies nach den gesetzlichen Bestimmungen und der Kapitalbeteiligung der Fall sein braucht. So werden bei dem einzigen mir bekannten Fall der Stadtbank Zwickau A.G., nach der Satzung, von 9 Mitgliedern des Verwaltungsrats mindestens 4 von den städtischen Körperschaften ernannt, solange die Stadt mindestens $^2/_5$ des Aktienkapitals im Besitz hat. Im übrigen richtet sich die Wahl der Organe nach den Bestimmungen des HGB.

Unter ganz ähnlichen Gesichtspunkten wie bei den Stadtbanken werden die Organe der öffentlich-rechtlichen Kreisbanken gewählt. Hier handelt es sich zwar um die Teilnahme mehrerer Gemeinden am Betriebe der Bankanstalt. Sie besitzen aber in der Kreisverwaltung eine gemeinsame Spitze und einen Aufgabenkreis, der demjenigen der kreisfreien Städte entspricht. Die Organe der Kreisverwaltung sind Landrat, Kreisausschuß und Kreistag. Aus ihrer Mitte wird zur Verwaltung der Kreisbank ein Ausschuß ernannt, der ebenfalls dem Vorstand der Kreissparkasse nachgebildet ist, falls diesem nicht selbst die Verwaltung der Bankanstalt übertragen wird. Doch treten in diesen Fällen neben den Landrat noch Mitglieder des Kreistages.

Die Geschäftsführung der Kreisbank liegt in den Händen von besonders ernannten Direktoren, die teils die Direktoren der Sparkasse, teils Kreisausschußmitglieder, teils Mitglieder des Kreistages sein können.

Falls die Kreisbank als A.G. oder G. m. b. H. errichtet wird, treten die Vorschriften des HGB. in Kraft. Im allgemeinen ist hier vorgesehen, daß der jeweilige Vorsitzende des Kreisausschusses (der Landrat) auch Vorsitzender des Aufsichtsrats ist. Darüber hinaus bestimmt die Satzung der Kreisbank Zauch-Belzig A.G., daß im Aufsichtsrat 2 Mitglieder des Kreisausschusses und 3 Mitglieder des Kreistages vertreten sein müssen.

Der Vorstand wird durchweg den gesetzlichen Vorschriften entsprechend vom Aufsichtsrat gewählt. Nur der Kreis Rosenberg behält sich ein Vorschlagsrecht für die Besetzung eines Vorstandspostens vor.

Beteiligen sich ein Kreis und eine kreisfreie Stadt als Teilhaber einer gemeinsamen Bankanstalt, so wird

entweder ein Zweckverband gebildet, oder die Bankanstalt als A.G. oder G. m. b. H. errichtet. Im ersten Fall sind die Organe den Vorschriften des Zweckverbandsgesetzes gemäß: Verbandsausschuß und Verbandsvorstand, denen die Befugnisse eines Verwaltungsrats übertragen werden, sowie ein besonderes Bankdirektorium, das vom Verwaltungsrat ernannt wird. Im letzteren Fall findet die Zusammensetzung der Organe nach den gesetzlichen Vorschriften, also nach der Höhe der Kapitalbeteiligung statt. Für beide Fälle gelten im übrigen die erwähnten Gesichtspunkte über die Beteiligung der Sparkasse.

So bleibt schließlich nur noch die Teilnahme Dritter am Betriebe von Stadt- und Kreisbanken zu betrachten. Wird das Publikum an der Kommunalbank direkt beteiligt, so wird durchweg die Rechtsform einer A.G. oder G. m. b. H. gewählt. Der Einfluß privater Teilhaber auf Verwaltung und Geschäftsführung des Geldinstitutes richtet sich dann nach der Höhe der Kapitalbeteiligung und den gesetzlichen Vorschriften. Diese Form der Beteiligung Dritter an den Kommunalbanken ist besonders dann vorteilhaft, wenn gewisse Kreise des Handels und Gewerbes von vornherein an der Entwicklung der Bankanstalt interessiert werden sollen. So ist z. B. an der Kreisbank Falkenberg O/S. die Ein- und Verkaufsgesellschaft der Kolonialwarenhändler des Kreises Falkenberg O/S. G. m. b. H. mit einem Zehntel am Stammkapital beteiligt und verfügt daher über eine Stimme im Aufsichtsrat der Kreisbank.

Bei weitem wichtiger jedoch für die Weiterentwicklung der Kommunalbank lokalen Charakters ist die Beteiligung der provinziellen Kommunalbanken, der Girozentralen und Landesbanken an ihnen. Derartige Fälle werden immer zahlreicher, sei es, daß die betreffende vorher von der Gemeinde allein betriebene Bankanstalt notleidend geworden ist und daher aus Sanierungsgründen die Beteiligung der Girozentrale erfolgt (wie im Falle der Stadtbank Waldenburg), sei es, daß eine bestehende Sparkasse aus besonderen Gründen in dieser Weise zur Bank ausgebildet werden soll[1]). Nicht zu verwechseln mit diesen Stadt- und Kreisbanken, bei denen die Beteiligung der Girozentrale nach außen hin kaum hervortritt, sind deren Zweigstellen, die

[1]) Nicolai, a. a. O., S. 87.

organisatorisch und rechtlich von der Zentrale völlig abhängig sind. Doch sind die Trennungslinien beider Formen nicht immer scharf zu ziehen.

Wo nur eine Beteiligung der Girozentrale an der Stadt- und Kreisbank vorliegt, wird dies durch die Bezeichnung „Geschäftsstelle", im Gegensatz zu der den anderen Fall andeutenden Firmierung „Zweigstelle" kenntlich gemacht[1]) Kapitalbeteiligung und Haftung erfolgt dabei je zu gleichen Teilen. Die Organe sind wie üblich: Verwaltungsrat und Vorstand (Beirat). In den Verwaltungsrat entsendet die Gemeinde den Bürgermeister, die bestehende Sparkasse 2 Vorstandsmitglieder und die Girozentrale 3 von ihrem Vorstand zu ernennende Mitglieder. Damit ist die volle Parität der Beteiligten gewahrt.

Dagegen hat aus Zweckmäßigkeitsgründen die Gemeinde in der Leitung das Übergewicht. Sie liegt in den Händen eines Beirats, dessen Vorsitzender der städtische Finanzdezernent ist und dem der erste Beamte der Sparkasse und die beiden Leiter der Zweigstelle der Girozentrale, deren Geschäftsstelle die Stadtbank sein soll, angehören. Obgleich auch hier die volle Parität nach außen hin gewahrt ist, dürfte die tatsächliche Geschäftsführung mehr in den Händen der beiden erst genannten Direktoren liegen, da die räumliche Entfernung zwischen Zweigstelle und Geschäftsstelle die tägliche Anwesenheit der Leiter der Zweigstelle in den Räumen der Stadtbank verhindert. Auf der anderen Seite jedoch behält sich die Girozentrale vor, jederzeit einen stimmberechtigten Vertreter als Vorsitzenden zu den Sitzungen des Beirats zu entsenden, d. h. bei Meinungsverschiedenheiten entscheidet die Girozentrale, die zudem noch den Vorsitzenden des Verwaltungsrats stellt. Damit liegt das Schwergewicht in der Leitung und Verwaltung bei der Girozentrale.

Der Aufbau der Organe ist also bei allen Formen der Kommunalbanken lokalen Charakters der gleiche. Die Mitwirkung der Sparkasse an der Bankanstalt ist in den meisten Fällen direkt vorgeschrieben. Aber auch da, wo eine solche Vorschrift fehlt, ist eine Interessengemeinschaft anzunehmen. Sind doch Sparkassenvorstand und Verwaltungsrat der Bankanstalt Deputationen ein und derselben Stadt oder ein und desselben Kreises.

[1]) Vertragsentwurf der Girozentrale für die Ostmark im Anhang.

Wie der Aufbau der Organe im wesentlichen bei allen Stadt- und Kreisbanken der gleiche ist, so finden wir auch eine gewisse Einheitlichkeit in den diesen Organen überwiesenen Obliegenheiten[1]). Das Schwergewicht liegt beim Verwaltungsrat. Zu seinem Aufgabenkreis gehören: Feststellung der Geschäftsgrundsätze und Aufsicht über die gesamte Geschäftsführung. Daher ist der Verwaltungsrat verpflichtet, in gewissen Zeitabständen Kassen- und Bücherrevisionen vorzunehmen, die ihm vom Vorstand vorzulegenden Nachweise über Geschäftsgang, Höhe der Bar- und Wertbestände, sowie die Bilanz und sonstigen Abschlußrechnungen zu prüfen. Seine vorbereitende Tätigkeit besteht vor allem in der Festsetzung der Geschäftsbedingungen, in der Genehmigung größerer Kredit- und Beteiligungsgeschäfte und in der Anweisung an den Vorstand für die Durchführung dieser Geschäfte. Darüber hinaus obliegt dem Verwaltungsrat der Abschluß von Rechtsgeschäften zum Zwecke der Anstellung von Beamten und Hilfspersonen. Er gibt sich im übrigen seine Geschäftsordnung selbst.

Die Geschäftsführung befindet sich in den Händen des aus mindestens 2 Personen bestehenden Vorstandes. Davon ist der eigentliche technische Leiter in vielen Fällen der Direktor der Sparkasse. Ihm obliegt die Überwachung der ordnungsgemäßen Ausführung der Geschäfte durch die Angestellten. Er leitet den gesamten inneren Betrieb. Dagegen entscheidet in allen wichtigen Angelegenheiten, insbesondere über Gewährung von Krediten, der Gesamtvorstand, der auch die Bank gerichtlich vertritt. Nur in den Fällen, in denen sich die Girozentrale an der Bankanstalt beteiligt, übernimmt sie die gerichtliche Vertretung der Bank[2]).

Zu diesen rechtlichen Grundlagen der Kommunalbanken lokalen Charakters treten einige wirtschaftliche Momente, die für die Organisation eine gewisse Bedeutung haben. Sie sind zwar die Folge der ersteren, müssen aber ihrer Besonderheit halber noch einmal kurz betrachtet werden. Sie umfassen im wesentlichen Kapitalbildung und Haftung, Stellung der Sparkasse, Sitz der Bankanstalt und ihre Anlehnung an die provinzielle Kommunalbank.

Bei der Kapitalbildung und dem Umfang der Haftung tritt der Unterschied der öffentlich-rechtlichen von

---

[1]) Ministerialerlaß vom 13. 4. 1923.

[2]) Vertragsentwurf der Girozentrale für die Ostmark im Anhang.

der privat-rechtlichen Form in seinen wirtschaftlichen Folgen zutage, wenn sie auch in der Kapitalbildung einander gleichen. Bei beiden erfolgt die Errichtung der Bankanstalt aus den vorhandenen Mitteln der Stadt oder des Kreises[1]). Diese stammen entweder aus den Überschüssen der Zwangswirtschaft oder werden aus dem sonstigen Vermögen zur Verfügung gestellt. Die Höhe des Mindestkapitals soll nicht unter 5 M pro Kopf der Bevölkerung des Geschäftsbereichs der Kommunalbank, jedoch nicht unter 200 000 M betragen[2]). Darüber hinaus ist von vornherein eine Rücklage von 10 % des Grundkapitals zu bilden.

Die Haftung ist bei öffentlich-rechtlicher Form unbeschränkt. Die Gemeinde oder der Kreis oder die Girozentrale müssen deshalb für sämtliche Verpflichtungen der Bankanstalt einstehen. Doch auch bei der Form einer A.G. oder G. m. b. H. ist die Möglichkeit gegeben, daß die Gemeinde über die gesetzliche Verpflichtung (die volle Summe der Beteiligung) hinaus noch eine besondere Haftung oder Bürgschaft übernehmen kann. Dieser Weg wird oft beschritten, um das Vertrauen des Publikums zur Kommunalbank zu erhöhen. Dagegen erfolgt die Kapitalbildung bei Beteiligung Dritter nur innerhalb der Vorschriften des HBG.

Für die Stellung der Stadt- oder Kreisbank zur bestehenden Sparkasse ist sachlich von besonderer Bedeutung, ob nur eine Personalunion in Leitung und Verwaltung oder auch eine räumliche Verbindung zwischen Bank und Sparkasse besteht. Von dieser Gestaltung des gegenseitigen Verhältnisses hängt es ab, ob zwischen beiden Instituten ein friedlicher Wettbewerb oder ein Kampf gegeneinander oder eine Arbeitsteilung zwischen ihnen vorhanden ist.

Nach einer Rundfrage des Deutschen Städtetages vom 24. 8. 1922 waren von 18 Stadt- und Kreisbanken 6 überhaupt nicht, 5 räumlich und organisatorisch, 5 nur räumlich und schließlich 2 nur organisatorisch mit der Sparkasse verbunden. Man wird ohne weiteres annehmen können, daß in den Fällen, in denen überhaupt eine Verbindung von Kommunalbank und Sparkasse vorliegt, sei es durch Personalunion, sei es durch Geschäftsbetrieb in den gleichen

[1]) Deichmann, Rechtsfragen bei der Gründung von Kommunalbanken in Preuß. Verwaltungsblatt 1921/22, S. 491.

[2]) Ministerialerlaß vom 15. 4. 1921.

Räumen, eine möglichst weitgehende Arbeitsteilung in den Aufgaben beider Anstalten erstrebt wird[1]).

Dagegen ist in dem anderen Falle diese Annahme nicht ohne weiteres gegeben. So betreiben z. B. die Stadtbank Breslau und die städtische Sparkasse in Breslau seit jeher ihre Geschäfte getrennt und stehen oft in ein und demselben Geschäftszweig miteinander im Wettbewerb. Besonders ist die Gefahr einer Konkurrenz zwischen Sparkasse und Kommunalbank gegeben, wenn diese in Form einer A.G. oder G. m. b. H. errichtet ist und sich Dritte an ihr beteiligen. Dann wird es der Leitung der Bankanstalt nicht immer möglich sein, genügende Rücksicht auf die Geschäftspolitik der Sparkasse zu nehmen, sie wird sich vielmehr oft gezwungen sehen, Erzielung eines größeren Gewinnes zu erstreben und dabei Aufgaben, die eigentlich der Sparkasse zufallen, selbst auszuführen.

Aber auch öffentlich-rechtliche Kommunalbank und Sparkasse oder auch zwei kommunale Banken treten miteinander in ein und demselben Ort mitunter in Wettbewerb, so z. B., wenn in einer kreisfreien Stadt, in der die Kreisverwaltung ihren Sitz hat, eine Kreisbank neben der dort schon tätigen Stadtbank errichtet wird. (Vgl. Waldenburg i. Schl., Recklinghausen, Pyritz u. a. m.). Da eine derartige Erscheinung für die Entwicklung des kommunalen Bankwesens keineswegs günstig ist, suchen sowohl die Spitzenverbände (in ihren Richtlinien) als auch die Regierungen (in ihrem Erlaß vom 13. 4. 1923) die Errichtung von zwei kommunalen Bankanstalten in einem Ort zu unterbinden. Desgleichen sollen Zweiganstalten von Kreisbanken in kreisangehörigen Städten, die eine eigene Sparkasse besitzen, nur mit Zustimmung der betreffenden Gemeinden errichtet werden.

So ist von Seiten der Vertreter der Kommunalbankbewegung alles getan, um eine gesunde und wirtschaftlich leistungsfähige Organisation der Stadt- und Kreisbanken aufzubauen. Dennoch werden gegen diese von allen Seiten die schwersten Bedenken geltend gemacht.

Die Einwände, die gegen die geschilderte Gestaltung der Kommunalbanken lokalen Charakters erhoben werden, lassen sich in folgende Gesichtspunkte zusammenfassen:

---

[1]) Gründungsbericht, in Zeitschrift für Selbstverwaltung 1921, S. 10 ff.

1. Die Städte und Kreise, insbesondere ihre Organe, sind nicht fähig, die Geschäfte einer Bankanstalt richtig zu leiten;

2. die Errichtung von besonderen kommunalen Banken neben den Sparkassen bedeutet eine Konkurrenz für letztere und gefährdet ihre Sicherheit;

3. die Geschäftsführung dieser Banken werde nicht genügend durch die Aufsichtsbehörden des Staates beaufsichtigt.

Die Bedenken, daß die Gemeinden an sich nicht zum Betrieb von Bankanstalten geeignet seien, werden besonders in den Reihen der Privatbanken erhoben und auch gegen den bankmäßigen Aufbau der Sparkassen geltend gemacht[1]). Diesen Ansichten stehen die Äußerungen der Vertreter der Kommunalbankbewegung gegenüber[2]): Sie erklären, daß die Organe der Gemeinden und Kreise seit jeher, und besonders während der Zwangswirtschaft, Aufgaben zu erfüllen hatten, denen ein weit größeres Risiko innewohne, als es der Betrieb einer Bankanstalt mit sich bringe. Zudem ständen für die tatsächliche Durchführung der Geschäfte den Kommunalbanken auch banktechnisch durchgebildete Beamte in ausreichendem Maße zur Verfügung.

Zwar seien in den Verwaltungsräten fast stets Personen, denen spezielle Bankkenntnisse nicht zugetraut werden können, doch sei dieser Mangel in gewissem Grade behoben, wenn der Sparkassenvorstand im Verwaltungsrat vertreten sei. Dieser verfüge über langjährige Erfahrungen in der Beaufsichtigung bankmäßiger Geschäfte und sei für die neue Aufgabe durchaus geeignet, wenn sich die Kommunalbanken entsprechend ihren Satzungen im Rahmen der den Sparkassen erlaubten Geschäfte halten.

Auch der Einwand, daß in einer mittleren oder kleineren Stadt oder in einem Kreise nicht genügend Personen vorhanden seien, die über einen ausreichenden Gesichtskreis und Urteilsfähigkeit in wirtschaftlichen Dingen verfügen, um die Geschäfte einer Kommunalbank zu übersehen, falle sofort in sich zusammen, wenn man an die Zusammensetzung

[1]) Vgl. die im Literaturverzeichnis angeführten Aufsätze im Bankarchiv, insbesondere diejenigen von Frisch, Wilhelmi und Koch; ferner Neisser, a. a. O., S. 87.

[2]) Vgl. die im Literaturverzeichnis angeführten Aufsätze in der Sparkasse, insbesondere von Rocke, Rönnecke und Marquardt.

der Aufsichtsräte bei Darlehns- und Kreditgenossenschaften denke. Hier würden oft kleineren Handwerkern und Bauern derartige Fähigkeiten ohne weiteres zugetraut. Auch der Geschäftskreis einer kommunalen Bankanstalt in solchen Ortschaften und Kreisen werde nicht wesentlich über den Rahmen desjenigen Geschäftskreises hinausgehen, den unter diesen Verhältnissen eine Genossenschaftsbank haben würde.

Schwerwiegender scheinen die Bedenken zu sein, die sich gegen die fehlende banktechnische Ausbildung der Leiter der Kommunalbanken erheben lassen. Es muß ohne weiteres zugegeben werden, daß es während der Inflationszeit für die Gemeinden äußerst schwer war, genügend ausgebildete Bankbeamte zu finden, die den Ansprüchen einer zuverlässigen Geschäftsführung gewachsen waren; litten doch selbst die Privatbanken unter dem Mangel an fähigen Abteilungsleitern. Das hat sich jedoch in der Zeit der Stabilisierung gründlich geändert, da infolge des Abbaus im Bankgewerbe ein reichliches Angebot von ausgebildeten Bankbeamten vorhanden ist.

Die Vertreter der Kommunalbankbewegung weisen ferner darauf hin, daß in den meisten Fällen die Geschäftsführung der Kommunalbanken in die Hände des Direktors der bestehenden Sparkasse gelegt sei, sodaß überhaupt kein Grund zu Bedenken dieser Art vorliege. Die Leiter der Sparkassen verfügen über eine für den Bedarf ausreichende Kenntnis der Banktechnik. Börsentermingeschäfte und die Devisenarbitrage sollten ja doch außerhalb des Geschäftsbereichs einer kommunalen Bankanstalt liegen! Wo sie ausgeführt würden, liege stets eine Überschreitung der Satzungen und der Geschäftsanweisungen vor, die nicht allein durch mangelnde Beherrschung der Banktechnik, sondern vor allem durch Fahrlässigkeit und Verantwortungslosigkeit bedingt sei. Außerdem würden in der Sparkassenschule zu Hannover genügend Beamte jährlich ausgebildet, die den Anforderungen einer Leitung der in Frage kommenden Geschäfte gewachsen sein sollen.

Weiter wird gesagt, daß durch die enge Anlehnung der Kommunalbanken an die Sparkassen deren Sicherheit gefährdet werde. Demgegenüber behaupten die Kommunalbankvertreter, daß ja auch für die Verbindlichkeiten der Sparkasse die Gemeinde mit ihrem ganzen Vermögen hafte. Bisher habe aber noch nie ein Mensch bei einer öffentlichen Sparkasse Geld verloren, trotzdem oft die sie betreibenden

Kommunalverbände mit den Spargeldern verlustbringende Geschäfte während der Zwangswirtschaft betätigt hätten. Aber dessen ungeachtet sei eine Trennung des Vermögens der Sparkasse von dem der Stadt- und Kreisbank in allen Fällen durchzuführen, sowohl buchtechnisch als auch in getrennten Depots[1]). Ja, Sparkassengelder dürfen nach der bisher noch nicht aufgehobenen Bestimmung der Verordnung vom 18. 12. 1917 bei Kommunalbanken überhaupt nicht angelegt werden. Daß diese Vorschriften eingehalten werden, sei vor allem Sache der Staatsaufsicht.

In diesem Punkte setzen die dritten Einwände ein. Es wird den Stadt- und Kreisbanken vorgeworfen, daß sie nicht genügend unter behördlicher Aufsicht stehen. Auch diese Vorwürfe suchen die Vertreter der kommunalen Banken durch folgende Hinweise zu entkräften: Außer dem Verwaltungsrat, der die direkte Aufsicht über die Geschäftsführung der Kommunalbank ausübe, treten bei öffentlichrechtlichen Banken noch die Gemeindekörperschaften hinzu. Diese Tatsache ergäbe sich daraus, daß auch die Kommunalbanken eine Einrichtung der Gemeinden seien und daher ihren Organen unterständen. Bei kommunalen Banken in privatrechtlicher Form sei die Lage nur dann anders, wenn die Gemeinde oder der Kreis nicht die Mehrheit der Geschäftsanteile besitze. Dann sei ein bestimmendes Eingreifen in die Verwaltung der Bankanstalt nicht ohne weiteres möglich.

Zu dieser Aufsicht durch die Gemeindekörperschaften träte diejenige der staatlichen Aufsichtsorgane, da das Eigenkapital der kommunalen Bankanstalt eine Vermögensanlage des unteren Selbstverwaltungskörpers sei. Diese Aufsicht sei zwar bisher in zu großen Zwischenräumen ausgeübt worden und habe sich nur auf sachliche Fragen beschränkt, wenn die Stadt- oder Kreisbank überhaupt genehmigt war. Seit dem Ministerialerlaß vom 31. 5. 1924 seien jedoch die Kommunalbanken verpflichtet, monatlich eine Bilanz nach bestimmtem Muster der Aufsichtsbehörde einzureichen.

Damit sind die Einwände gegen die Organisation der Stadt- und Kreisbanken, soweit sie allgemein Geltung besitzen, im wesentlichen entkräftet. Der Aufbau der Organe und die wirtschaftlichen Grundlagen der Stadt- und Kreisbanken scheinen geeignet und ausreichend zu sein. Wenn

[1]) Ministerialerlasse vom 18. 12. 1917 und vom 13. 4. 1923.

trotzdem in einigen Fällen Mängel und Fehler, ja Unredlichkeiten und Betrügereien zutage getreten sind, so darf man nicht vergessen, daß viele dieser Erscheinungen auf die Folgen der Inflation und Nachkriegswirtschaft zurückzuführen sind. Gegen diese ist, sofern sie nicht selbst durch den beginnenden Gesundungsprozeß des Wirtschaftslebens in Fortfall kommen, sofort von Seiten der Gemeinden eingeschritten worden, um die Entwicklung der Stadt- und Kreisbanken zu fördern und sie von den ihr etwa noch anhaftenden Schwächen zu befreien.

Diesem Ziel strebt auch die Anlehnung an die Kommunalbanken interlokalen Charakters, die Landesbanken und Girozentralen, zu, deren Aufbau im folgenden geschildert werden soll.

§ 5. Die Organisation der Kommunalbanken interlokalen Charakters.

Die Rechtsgrundlagen dieser Gruppe der Kommunalbanken bilden einerseits die Verwaltungsgesetze, die in den einzelnen Ländern ergangen sind, andererseits die Satzungen, die die Träger dieser Bankanstalten ihnen kraft ihres Selbstbestimmungsrechts gegeben haben. Bei den Trägern der Kommunalbanken interlokalen Charakters unterscheiden wir in Preußen die Provinzen, als kommunale Zwangsverbände, von den Giroverbänden, als Verbände kraft freiwilligen Zusammenschlusses. In den übrigen Ländern mit Ausnahme Bayerns bestehen nur Zweckverbände auf Grund ähnlicher Verwaltungsgesetze wie des preußischen Zweckverbandsgesetzes. Soweit in diesen Staaten Landesbanken, Landeskreditkassen und ähnliche Institute bestehen, fallen sie nicht in den Rahmen dieser Arbeit, weil ihre Träger nicht die Kommunalverbände, sondern die Staaten selbst sind.

Die Organbildung bei den Girozentralen, die trotz ihrer Jugend an Bedeutung die meisten Landesbanken jetzt überragen, richtet sich nach den Bestimmungen des Zweckverbandsgesetzes und des BGB. über Vereine, nach welchen ihre Träger gebildet sind. Zu diesen rechtlichen Grundlagen treten geschichtliche und wirtschaftliche Momente, die eine Reihe von wichtigen Abweichungen im Aufbau und der Zusammensetzung der Organe, die im großen und ganzen nach einheitlichen Prinzipien gebildet sind, bedingen[1]).

In Deutschland bestanden am 1. 1. 1925 im ganzen 13 Giroverbände (der Giroverband Posen ist durch Verlust dieses Gebietes aufgelöst worden), unter ihnen 7 in den preußischen Provinzen, mit Ausnahme der 3 westlichen: Rheinland, Westfalen und Hessen-Nassau, 5 in den Ländern Sachsen, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen und der Deutschen Sparkassen- und Giroverband als Spitzenorganisation. Von diesen

[1]) Hand- und Adreßbuch für den kommunalen Giroverkehr, Berlin 1922.

Verbänden sind wiederum 8 auf Grund verwaltungsrechtlicher Vorschriften (Zweckverbandsgesetze, Gemeinde- und Bezirksordnungen) und 5 als Verein nach § 22 BGB. mit staatlicher Rechtsverleihung gegründet.

In Preußen sind die Giroverbände für die Ostmark, Pommern, Schlesien, Brandenburg und Hannover auf Grund des Zweckverbandsgesetzes vom 19. 7. 1911 errichtet. Der Giroverband sächsischer Gemeinden des früheren Königreichs Sachsen ist ein Gemeindeverband nach den Vorschriften des Gesetzes vom 18. 10. 1910, der württembergische Sparkassen- und Giroverband ein körperschaftlicher Bezirksverband gemäß der württembergischen Bezirksordnung und der badische Sparkassen- und Giroverband eine öffentlich-rechtliche Körperschaft im Sinne des badischen Konstitutionsedikts von 1806.

Als Verein nach § 22 BGB. sind errichtet: der Sparkassen- und Giroverband Schleswig-Holstein, der Sparkassen- und Giroverband für die Provinz Sachsen, Thüringen und Anhalt, der Landesverband bayerischer Sparkassen, der Verein der hessischen öffentlichen Sparkassen, Gemeinden und Gemeindeverbände und der Deutsche Sparkassen- und und Giroverband. Die Gründe für die Wahl dieser Rechtsform sind darin zu suchen, daß in die Giroverbände Mitglieder aufgenommen werden sollen, denen die Voraussetzungen der Zweckverbandsgesetze, Gemeinde- und Bezirksordnungen fehlen[1]). Es sind dies Privatsparkassen, Interessenvertretungen der unteren Selbstverwaltungskörper und ideelle Verbände von Sparkassen und Kommunalbanken.

Von wesentlichem Einfluß auf den Aufbau der Giroverbände ist daher der Kreis der Mitglieder. Bei den Giroverbänden, die auf Grund verwaltungsrechtlicher Gesetze errichtet sind, können die Mitgliedschaft regelmäßig nur Gemeinden, Kreise, Guts- und Amtsbezirke, also untere Selbstverwaltungskörper, erwerben. Erfordernis ist in Preußen die Genehmigung durch den Kreis- bezw. Bezirksausschuß[2]).

Diese Rechtsform war daher in denjenigen Gebieten, preußischen Provinzen und anderen Ländern, gegeben, bei

[1]) Machowicz, Die Bedeutung der kommunalen Giroverbände in Deutsche Gemeinde-Zeitung 1921, S. 95; Rönnecke, Die Entwicklung der Organisation der kommunalen Giroverbände daselbst, S. 111.

[2]) § 10 Abs. 3 des Zweckverbandsgesetzes 19. 7. 1911 in Preuß. Gesetzessammlung 1911, S. 115.

denen sich der Giroverband nur auf Gemeinden, Kreise und Bezirke erstreckt, während besondere Interessenvertretungen die Mitgliedschaft nicht erwerben wollen. Doch ist auch hier eine Ausnahme zu verzeichnen. Beim Giroverband Hannover treffen wir Mitglieder, die nicht unter den Geltungsbereich des preußischen Zweckverbandsgesetzes fallen, weil sie nicht auf preußischem Gebiet liegen.

Dieser Sparkassen-Giroverband erstreckt sich über die preußische Provinz Hannover, sowie die Gebiete des früheren Großherzogtums Oldenburg, der beiden Großherzogtümer Mecklenburg-Strelitz und Mecklenburg-Schwerin, die drei Hansestädte Hamburg, Bremen, Lübeck und die früheren Fürstentümer Schaumburg-Lippe und Lippe-Detmold. Seit 1921 hat er auch noch die Verwaltung der Geschäftstelle und Girozentrale des Giroverbandes Schleswig-Holstein übernommen. Der Erwerb der Mitgliedschaft der in den nichtpreußischen Gebietsteilen liegenden Sparkassen, Gemeinden und Kreise erfolgt durch einen einfachen privatrechtlichen Vertrag zwischen dem Sparkassen-Giroverband Hannover als öffentlich-rechtlicher Körperschaft einerseits und dem neu eintretenden Mitglied andererseits. Dieser Vertrag bedarf der Genehmigung durch die Regierung des Landes, in welchem die betreffende Gemeinde liegt. Auch die außerpreußischen Gemeinden erwerben damit die ordentliche Mitgliedschaft.

Um eine derartige Hilfskonstruktion beim Erwerb der Mitgliedschaft zu vermeiden, sind diejenigen Giroverbände, deren Mitglieder nicht den Voraussetzungen des Zweckverbandsgesetzes oder der Gemeinde- und Bezirksordnungen entsprechen, als Vereine mit staatlicher Rechtsverleihung errichtet worden. So ist der Giroverband Schleswig-Holstein als Verein nach § 22 BGB. gegründet, weil in ihm als Mitglieder Privatsparkassen, die dort sehr zahlreich sind, aufgenommen werden.

Der Sparkassen- und Giroverband für die Provinz Sachsen, Thüringen und Anhalt erstreckt sich auf außerpreußische Gebiete und ist infolgedessen ebenfalls als Verein gegründet worden. Auch hier ist für den Erwerb der Mitgliedschaft die Genehmigung der zuständigen Aufsichtsbehörde oder Landesregierung erforderlich.

Beim Verein der hessischen öffentlichen Sparkassen, Gemeinden und Gemeindeverbände können neben diesen auch

hessische Provinzen und Privatsparkassen mit gemeinnützigem Charakter aufgenommen werden.

Bei den beiden übrigbleibenden Giroverbänden finden wir die Beteiligung ideeller Interessenvertretungen. Beide Verbände erstrecken sich über größere Gebiete und besitzen besondere Unterverbände[1]). Die Mitglieder des Landesverbandes bayerischer Sparkassen sind bayerische Gemeinden und Bezirke, die eine öffentliche Sparkasse betreiben, der Bayerische Städtebund, der Landesverband bayerischer Stadt- und Marktgemeinden und der Landesverband bayerischer Bezirke.

Der Spitzenverband für das ganze Deutsche Reich, der Deutsche Sparkassen- und Giroverband, macht, nach der Vereinigung des Deutschen Zentral-Giroverbandes, des Deutschen Sparkassenverbandes und des Deutschen Verbandes der kommunalen Banken, einen Unterschied zwischen ordentlicher und außerordentlicher Mitgliedschaft, der im wesentlichen ein Bild des augenblicklichen Standes des kommunalen Bankwesens in Deutschland und der in ihm liegenden, noch ungelösten Entwicklungstendenzen gibt.

Zur Erwerbung der ordentlichen Mitgliedschaft sind die für deutsche Länder und Landesteile gebildeten rechtsfähigen vereinigten Sparkassen-, kommunalen Banken- und Giroverbände berechtigt. Als solche gelten Verbände, welche satzungsgemäß die Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen der Sparkassen und kommunalen Banken, sowie die Pflege des kommunalen Geld- und Kreditwesens ihres Bezirks und die Haftung für die Verbindlichkeiten des Verbandes und der von ihm betriebenen öffentlichen Bankanstalten übernommen haben. In Ländern und Landesteilen, in denen Sparkassen- und kommunaler Giroverband nicht einen einheitlichen Verband bilden, ist es zulässig, daß beide ein zu ihrer gemeinsamen Vertretung nach außen und zur Ausübung der Mitgliedsrechte im Verbande berechtigtes Vertretungsorgan bestellen. Die ordentliche Mitgliedschaft erwirbt in diesem Falle der rechtsfähige Giroverband. Außer diesen Verbänden können noch andere öffentlich-rechtliche Verbände oder deren Anstalten unter Haftung ihrer Verbände in solchen Ländern und Provinzen, die nicht

[1]) § 26 der Satzung des Landesverbandes bayerischer Sparkassen und § 3 der Satzung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes.

zum Geschäftsgebiet eines vereinigten Sparkassen- und Giroverbandes gehören, die ordentliche Mitgliedschaft erwerben, soweit sie als den vereinigten deutschen Sparkassen-, kommunalen Banken- und Giroverbänden gleichstehend anerkannt werden.

Als a u ß e r o r d e n t l i c h e Mitglieder können dem Verbande mit Genehmigung des Vorstandes beitreten: deutsche Sparkassenverbände, für deren Bezirk ein vereinigter Sparkassen- und Giroverband nicht gebildet ist und auch kein gemeinsames Vertretungsorgan bestellt ist, deutsche gemeinnützige Sparkassen und kommunale Banken, die nicht im Bezirk eines Mitgliedverbandes liegen; gemeinnützige Sparkassen und kommunale Banken oder deren Verbände in den früher zum Deutschen Reich gehörigen Landesteilen und in Deutsch-Österreich und inländische Kommunalverbände und Verbände gemeinnütziger Sparkassen. Die außerordentlichen Mitglieder haben vom Vorstand festgesetzte Mitgliedsbeiträge zu leisten und nehmen an den Einrichtungen des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes gleich den ordentlichen Mitgliedern teil, haben aber darüber hinaus nicht deren Pflichten. Als ordentliche Mitglieder gelten demnach auch: der Deutsche Städtetag, der Verband der deutschen Landkreise, der Reichsstädtebund und der Verband größerer deutscher Landgemeinden, sowie die dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband beitretenden Landesbanken und Landeskreditkassen, soweit in ihrem Gebiet nicht eine Girozentrale tätig ist.

Das E r l ö s c h e n d e r M i t g l i e d s c h a f t kann durch freiwilligen Austritt eines Mitgliedes oder durch dessen Ausschluß durch Beschluß des Vorstandes erfolgen, gegen welchen Beschwerde an die Verbandsversammlung statthaft ist. Rechtsgültig wird der Austritt in den meisten Fällen mit dem Ende des Geschäftsjahres, das auf die Austritts- oder Ausschlußerklärung folgt. Nur beim Sparkassen- und Giroverband Brandenburg ist der Austritt erst wirksam mit Ablauf des dritten, auf die Kündigung folgenden Geschäftsjahres, während beim Landesverband bayerischer Sparkassen und dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband der Austritt schon mit Schluß desselben Geschäftsjahres gültig wird, in dem die Kündigung erfolgt.

Ein Anspruch für die einzelnen ausscheidenden Mitglieder auf das Verbandsvermögen und die Sicherheitsrücklagen der Bankanstalt besteht in keinem Falle. Nur der zur Schaffung

eines Betriebsfonds für die Girozentrale geleistete Verbandsbeitrag wird zurückgezahlt.

Von geringer Bedeutung für die Organbildung ist der Grad der Vereinigung von Sparkassen- und Giroverbänden. In der Mehrzahl der Fälle hat eine vollständige Fusion stattgefunden. Nur im Freistaat Sachsen und in den preußischen Provinzen Pommern, Schlesien und Hannover bestehen beide Organisationen formell noch nebeneinander, sind aber durch Personalunion ihrer Vorstände oder doch wenigstens durch einzelne Mitglieder von ihnen, die in beiden Verbänden Sitz und Stimme haben, miteinander verbunden.

Damit hätten wir im wesentlichen die Grundlagen für die Organbildung der Giroverbände gefunden. Was den Aufbau der Giroverbände und ihrer Bankanstalten anlangt, so muß man eine Trennung zwischen Verbands- und Bankorganen vornehmen. Zu den Verbandsorganen gehören: Verbandsversammlung (auch Verbandsausschuß genannt), Verbandsvorstand und Verbandsvorsteher, zu den Bankorganen: Verwaltungsrat, der aus dem Verbandsvorstand selbst oder aus einem aus seiner Mitte zu wählenden Ausschuß besteht, und die Direktion der Bankanstalt.

Die Verbandsversammlung (Verbandsausschuß) besteht aus Vertretern der Verbandsmitglieder. Ihre Stimmenzahl wird teils nach einem gemischten System, je nachdem das Mitglied eine Sparkasse oder Kommunalbank betreibt oder nicht, teils nach der Höhe des Verbandsbeitrages oder der Größe der Einwohnerzahl errechnet. Jedes ordentliche Mitglied hat mindestens eine Stimme. Betreibt eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband eine Sparkasse oder Kommunalbank, so wird die Stimmenzahl nach der Höhe ihres Einlagenbestandes gestaffelt. Ist dies nicht der Fall, so richtet sich die Stimmenzahl nach der Größe der Bevölkerungsziffer oder der Höhe des Verbandsbeitrages des Mitglieds. Bei dem Sparkassen- und Giroverband Brandenburg werden beide Systeme zur Errechnung der Stimmenzahl benutzt.

Folgende Besonderheiten sind zu verzeichnen: In die Verbandsversammlung des Landesverbandes bayerischer Sparkassen entsendet der Bayerische Städtetag, der Landesverband bayerischer Stadt- und Marktgemeinden, der Landesverband bayerischer Bezirke und die sonstigen Verbände

öffentlich-rechtlicher Körperschaften, soweit sie die Mitgliedschaft erworben haben, je 6 Vertreter. Die Verbandsversammlung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes setzt sich zusammen aus: je 3 Vertretern der Mitgliedsverbände, 6 Mitgliedern des Deutschen Städtetages, 4 Mitgliedern des Verbandes der deutschen Landkreise, 2 Mitgliedern des Reichsstädtebundes und 2 Mitgliedern des Verbandes größerer deutscher Landgemeinden. Hinzu treten noch die hauptamtlichen Vorstandsmitglieder.

Bis zum 31. 12. 1925 sind deutsche Sparkassenverbände, für deren Bezirk ein vereinigter Sparkassen- und Giroverband nicht gebildet und ein gemeinsames Vertretungsorgan nicht bestellt ist, als außerordentliche Mitglieder berechtigt, sich in der Verbandsversammlung durch 2 Vertreter vertreten zu lassen, die an dieser bei Wahlen und bei allen bisher zur Zuständigkeit des Deutschen Sparkassenverbandes gehörigen Angelegenheiten mit beschließender, im übrigen mit beratender Stimme teilnehmen. Nach dieser Zeit kommen diese Vertreter in Wegfall. Für die übrigen außerordentlichen Mitglieder und nach dem 1. Januar 1926 für sämtliche außerordentlichen Mitglieder wählt der Vorstand auf je angefangene 100 Mitglieder einen Vertreter für die Verbandsversammlung, der an dieser mit beratender Stimme teilnimmt.

Von dieser Verbandsversammlung (Verbandsausschuß) wird zur direkten Leitung der Geschäfte, z. T. aus den Reihen der Sparkassenbeamten, ein aus 10—20 Personen bestehender Verbandsvorstand gewählt. Ihm entsprechen in Bayern der „Verwaltungsrat", in Baden der „Verbandsausschuß". Dem Vorstande gehören ohne weiteres die Direktoren der Bankanstalten sowie der Geschäftsführer des Verbandes an. Darüber hinaus sind in Bayern, Baden und im Deutschen Sparkassen- und Giroverband die ideellen Interessenvertretungen der deutschen Gemeinden und Kreise vertreten. Aber auch einzelne Städte entsenden besondere Vertreter in den Vorstand, wie z. B. Magdeburg, Dresden, Chemnitz und Leipzig.

Der von der Verbandsversammlung gewählte Vorstand besitzt in vielen Fällen das Recht, von sich aus zu seiner Erweiterung vollberechtigte Mitglieder hinzuzuernennen. Diese Regelung ist in der Absicht getroffen, um für die noch zu besprechenden Unterausschüsse Personen zu haben, die möglichst am Ort der Geschäftsstelle der Bankanstalt oder in dessen Nähe wohnhaft sind.

Von diesem Vorstande wird der Verbandsvorsteher — er braucht nicht immer Mitglied des Verbandes zu sein — gewählt, dem die eigentliche Durchführung der Verbandsgeschäfte obliegt. Ihm gleich steht beim Deutschen Sparkassen- und Giroverband der hauptamtlich angestellte Präsident.

Betrachten wir nun die Aufgaben der 3 Organe: Verbandsversammlung, Verbandsvorstand und Verbandsvorsteher:

Der Verbandsversammlung unterliegen im allgemeinen zur Beschlußfassung: Satzungsänderungen, Genehmigung der Geschäftsabschlüsse, Entlastung des Vorstandes und der Geschäftsführer, Verteilung der Überschüsse, und etwaige Umlagen auf die Mitglieder, Verwendung des Verbandsvermögens und vor allem: die Aufnahme von Anleihen.

Die Leitung der Verwaltung liegt im wesentlichen beim Verbandsvorstand. Er hat endgültig über alle Angelegenheiten zu entscheiden, die nicht der Verbandsversammlung vorbehalten sind. Insbesondere setzt er die Richtlinien für die Geschäftspolitik, die Dienstordnung für die Direktion der Bankanstalt und deren Beamte fest, entscheidet über Streitfragen zwischen Mitgliedern und Geschäftsstelle, bzw. Bankanstalt, stellt die Beamten des Verbandes an, verwaltet die Bankanstalt und beaufsichtigt deren Geschäftsführung.

Die Durchführung der Verbandsgeschäfte obliegt dem Verbandsvorsteher (oder seinem Stellvertreter). Er führt den Vorsitz bei den Sitzungen des Verbandsvorstandes und der Verbandsversammlung. Das Schwergewicht in der Leitung des Verbandes liegt daher beim Verbandsvorstand, der auch das wichtigste Organ der Bankanstalt bildet, denn er stellt dessen Verwaltungsrat dar und hat in allen wichtigeren Angelegenheiten endgültig zu entscheiden. Zur Erleichterung seiner Geschäftsführung wählt er in vielen Fällen aus seiner Mitte einen Ausschuß von 3—5 Personen, der die eigentliche Verwaltung und Beaufsichtigung der Bankanstalt ausübt. Da dessen Sitzungen sehr häufig stattfinden müssen, setzt er sich zumeist aus den vom Gesamtvorstand hinzuernannten, am Ort oder in der Nähe des Sitzes der Bankanstalt ansässigen Personen zusammen. Die Bezeichnung des Ausschusses ist sehr verschieden: In Pommern und Brandenburg: Finanzausschuß, in Hannover: Verwaltungsrat, in Bayern: Vorstand und in Baden und beim Deutschen Sparkassen- und Giroverband: Aufsichtsrat. Bei diesem werden

aus den Reihen der Vorstandsmitglieder noch besondere Ausschüsse für bestimmte Zwecke ernannt, wie Ausschuß für das Sparkassenwesen, das Girowesen, das kommunale Bankwesen und zur Beaufsichtigung der Revisionsstelle. Bei allen führt der Präsident des Verbandes oder sein Stellvertreter den Vorsitz. Ferner gehört ihnen von amtswegen die Direktion der Deutschen Girozentrale an.

Die Geschäftsführung der Girozentralen liegt in den Händen von beamteten Direktoren. Ihnen zur Seite steht der Verbandsvorsteher, der entweder der Direktion von selbst angehört, bzw. ihr Vorsitzender ist, oder doch wenigstens in ihren Sitzungen Sitz und Stimme hat. Damit sind die Organe der Bankanstalt und der Giroverbände in kurzen Zügen geschildert. Sie gleichen in ihrem Aufbau und in ihren Funktionen denen der Landesbanken[1]).

Auch hier trennen wir zwischen Verbandsorganen und Organen der Bankanstalt. Die Verbandsorgane bestehen aus dem Provinziallandtag und dem Provinzialausschuß. Zu den Obliegenheiten des Provinziallandtages gehören: Satzungsänderung, Entlastung der Verwaltung und Leitung, Genehmigung der Jahresabschlüsse und Wahl der Direktion bzw. des Vorstandes.

Das Schwergewicht der Verwaltung der Bankanstalt liegt auch bei den Landesbanken beim geschäftsführenden Organ des Verbandes, also beim Provinzialausschuß. Er hat die Geschäftsanweisung für die Direktion zu geben, genehmigt Anleiheemissionen, stellt die Beamten, mit Ausnahme der Direktoren, an, beaufsichtigt die Geschäftsführung und beschließt in allen, nicht zur Zuständigkeit des Provinziallandtages gehörigen Angelegenheiten.

Auch der Provinzialausschuß wählt aus seiner Mitte zur direkten Verwaltung der Bankanstalt einen „Verwaltungsrat" (auch Kuratorium genannt), dem der Landeshauptmann als ständiges Mitglied angehört, und zu welchem 3—8 Mitglieder und ihre Stellvertreter vom Provinzialausschuß hinzuernannt werden. Bei den Landesbanken der Rheinprovinz und Westfalen treten als stimmberechtigte Mitglieder noch 5 bzw. 2 Vertreter der Sparkassen hinzu, die sich durch Einlagen am Stammkapital der Bankanstalt beteiligen.

---

[1]) Kleiner, Ungesunde Erscheinungen im öffentlichen Bankwesen in Sparkasse 1922, S. 38.

Dieser Verwaltungsrat führt die Beaufsichtigung der Direktion durch. Er entscheidet über Beschwerden, die gegen diese erhoben werden. Er genehmigt den Ankauf von Grundstücken, Darlehnsbewilligungen und dergleichen mehr. Die Geschäftsführung liegt in den Händen der Direktion (des Vorstandes), die aus zwei oder mehr Personen besteht; ihr Vorsteher, der Generaldirektor, wird vom Provinziallandtag gewählt. Dieser Direktion stehen in Westfalen „Syndici" zur Seite, d. h. Personen, die die Befähigung zum Richteramt besitzen. Sie vertreten die Landesbank in allen rechtlichen Angelegenheiten, wie Vertragsabschlüssen, Eintragungen und Löschungen im Grundbuch usw.

So finden wir im Aufbau der Organe bei Girozentralen und Landesbanken wesentliche Übereinstimmung, die sich auch auf den Umfang und die Art des Geschäftsbereiches erstreckt. Und doch sind diese von jenen wegen ihrer Organisation heftig bekämpft worden. Die Hauptangriffspunkte bildeten: Die Frage der Haftung der Gemeinden für die Verbindlichkeit der Girozentralen und die Frage der Staatsaufsicht über sie.

Was die Haftung betrifft, so besteht tatsächlich ein weitgehender Unterschied zwischen beiden Formen der Kommunalbanken interlokalen Charakters. Bei beiden besteht zwar subsidiäre Haftung[1]) für die Verpflichtungen der Bankanstalt und zwar derart, daß bei den Bankanstalten der Zwangsverbände (Provinzen), der Landesbanken und Landeskreditkassen zunächst die Provinz für die Verpflichtungen der Bank haftet und die Gemeinden nur dieser gegenüber. Bei den Girozentralen haftet für die Verbindlichkeit in erster Linie auch das Vermögen der Bankanstalt und des Giroverbandes. Die Gemeinden haften nur für die dadurch nicht gedeckten Verbindlichkeiten, und nur dem Giroverbande gegenüber. Eine direkte Inanspruchnahme der Gemeinde durch Gläubiger der Bankanstalt ist deshalb ausgeschlossen. Die Höhe der Haftung richtet sich zur Hälfte nach der Höhe der Anteile am Betriebskapital, zur anderen Hälfte nach der Höhe der ihnen berechneten Soll- und Habenzinsen.

---

[1]) Reventlow, Zur Frage der Haftung in den Giroverbänden in Sparkasse, 1921, S. 369; die Satzungen der Giroverbände; Neisser, a. a. O., S. 100 und Lohe, Kann die Deutsche Kommunalbank die Garantie der westlichen Landesbanken bekommen? im Bankarchiv 1921/22, S. 159.

Der wichtigste Unterschied liegt jedoch darin, daß die Haftung für die Verbindlichkeiten der Girozentralen von den Gemeinden, bzw. den einzelnen Giroverbänden freiwillig übernommen wird, während sie sich für die Landesbanken aus der territorialen Zugehörigkeit der Gemeinden zu einer Provinz zwangsläufig ergibt. Diese kann daher keineswegs durch Nichtbeteiligung oder Austritt abgelehnt werden. Anders bei den Girozentralen. Aus der Freiwilligkeit der Haftungsübernahme ergibt sich auch die Freiwilligkeit des Austritts aus dem Giroverbande und damit der Haftungsentäußerung.

Hier liegt unbedingt eine Schwäche der Organisation der Giroverbände. Sie wird zwar weitgehend gemildert durch die Bestimmung, daß der Austritt erst nach Ablauf des auf die Austrittserklärung folgenden Geschäftsjahres rechtswirksam wird, und daß die Gemeinden für alle bis zu ihrem Austritt entstandenen Verbindlichkeiten der Girozentrale bis zu ihrer Abwicklung haften. Die Hemmungen aber, die dadurch sowohl für die eigene Kapitalbildung als auch für die Heranziehung fremder Gelder in Krisenzeiten den Girozentralen entstehen können, dürfen nicht übersehen werden. Dennoch glaube ich nicht, daß für den Bestand und die Tätigkeit der Girozentralen aus der so geschaffenen Regelung der Haftungsfrage irgendein Nachteil erwachsen wird. Auch das Genossenschaftswesen, dem diese Bestimmungen entlehnt sind, hat sich trotz aller pessimistischen Warnungen im allgemeinen selbst den schwersten Wirtschaftskrisen gewachsen gezeigt. Wie viel gefestigter ist da nicht der Aufbau der Giroorganisation, hinter der nicht nur die Haftung weniger Personen, sondern die der ganzen Bevölkerung steht?

Weiter wird drei Giroverbänden: dem Sparkassen-Giroverband Hannover, dem Sparkassen- und Giroverband für die Provinz Sachsen, Thüringen und Anhalt und dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband der Vorwurf gemacht, daß sie der Aufsicht der preußischen Regierung unterstehen, während sie sich über außerpreußische Gebiete bzw. das ganze Reich erstrecken[1]). So sollte die Aufsicht über die Deutsche Girozentrale in Berlin den Reichsbehörden, die das private Bankwesen überwachen, übertragen werden. Bei den Giroverbänden Hannover und Sachsen, Thüringen und Anhalt ginge es nicht an, daß z. B. der preußische

[1]) Stübben, Ungesunde Erscheinungen im öffentlichen Bankwesen im Bankarchiv 1921/22, S. 63, 116, 217 ff.

Regierungspräsident in Hannover die Geschäfte der Zweiganstalt Hamburg oder Rostock mit beaufsichtige. Diesen Einwendungen wird von den Vertretern der Girozentralen entgegengehalten, daß es schließlich praktisch auf dasselbe hinauskomme, ob eine preußische oder eine braunschweigische oder eine Behörde des Reiches die Beaufsichtigung der Girozentralen durchführe. Sollten dem wirklich verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen, so sei es Sache der beteiligten Regierungen, nicht aber der Giroverbände, in dieser Frage miteinander zu einem Abkommen zu gelangen, das den besonderen Wünschen der beteiligten Länder gerecht werde.

Aus ähnlichen Gesichtspunkten wie die Kritik an der Staatsaufsicht ist auch der Vorwurf hervorgegangen, daß sich die Girozentralen der Kontrolle durch die Parlamente des Reichs und der Länder entziehen. Demgegenüber erklären die Vertreter der Girozentralen, daß die Errichtung von Geldvermittlungsstellen ausschließlich im Bereich des Selbstverwaltungsrechts der unteren Gemeindekörperschaften liege. Die Einführung einer Kontrolle durch die Parlamente der Länder oder des Reiches würde den Grundsätzen der Selbstverwaltung widersprechen. Auch die Landesbanken stünden nicht unter direkter Beaufsichtigung durch die Gesetzgebungskörperschaften der Länder und des Reiches. Daher müsse ein solches Ansinnen von den Girozentralen zurückgewiesen werden. So weit den Parlamenten der Länder eine Kontrolle der Aufsichtsorgane zustehe, besäßen sie ja auch die Möglichkeit zur indirekten Beaufsichtigung der Girozentralen. Ganz der Kontrolle durch öffentliche Körperschaften entzögen sich die Girozentralen nicht, da die Vertreter der Gemeinden in den Giroverbänden ihren Gemeindekörperschaften zur Berichterstattung über die Lage der Bankanstalt des Giroverbandes verpflichtet seien.

Auch der Ausbau der banktechnischen Revision, deren Mangelhaftigkeit den Giroverbänden zum Vorwurf gemacht wird, ist nach den bitteren Erfahrungen mit Hamburg energisch in die Hand genommen worden. Sämtliche Giroverbände haben sich einer beim Deutschen Sparkassen- und Giroverband errichteten Revisionsstelle angeschlossen, von der sie laufend beaufsichtigt werden, und haben in ihren Bankanstalten für den Ausbau leistungsfähiger Kontrollen gesorgt[1]).

[1]) Neisser, a. a. O., S. 113.

Wie diese Schilderung der Organisation der beiden Richtungen der Kommunalbanken interlokalen Charakters ergibt, ist der Aufbau beider nach den gleichen Gesichtspunkten erfolgt. Nur in wenigen, durch ihre geschichtliche Entwicklung bedingten Einrichtungen, insbesondere der Zusammensetzung ihrer Mitglieder, weichen sie von einander ab. Aber diese Verschiedenheit hat keinen Einfluß auf ihre wirtschaftliche Stellung und Bedeutung. Werden die Landesbanken und Landeskreditkassen als gesunde Erscheinungen des Wirtschaftslebens angesehen, so muß dies auch für die Girozentralen gelten. Sie sind nur Gruppen im kommunalen Bankwesen, bestimmt, nicht g e g e n - sondern m i t einander zu arbeiten. Daher bilden sie eine geschlossene Einheit im deutschen Bankwesen, der jedoch durch die Besonderheit ihres öffentlichen Charakters auch gewisse Beschränkungen in der Ausgestaltung ihres Geschäftsbereichs mit Rücksicht auf die ihnen verliehenen Mündelsicherheit auferlegt sind. Inwieweit sie sich den Beschränkungen ihrer Geschäftstätigkeit unterwerfen, wird das folgende Kapitel zeigen.

§ 6. Der Geschäftsbereich der Kommunalbanken.

Gerade die Gegner der Kommunalbanken werfen diesen wiederholt Nichteinhalten der ihrer Geschäftstätigkeit gezogenen Grenzen und damit Gefährdung der Mündelsicherheit und der Steuerkraft ihrer Träger vor[1]). Ja zum Teil betonen sie sogar, daß die Mündelsicherheit der Sparkassen und der Girozentralen durch die Geschäftsgebahrung der Stadt- und Kreisbanken in Mitleidenschaft gezogen werden könnte. Dem stehen die Äußerungen aus dem Lager der Kommunalbanken gegenüber, daß sich diese im Rahmen der für die Reichsbank und die Preußische Zentralgenossenschaftskasse erlaubten Geschäfte halten[2]). Es seien daher die öffentlichen Gelder nicht mehr gefährdet, als es durch die Geschäftspolitik dieser Banken der Fall sei.

Für eine Untersuchung dieser Streitfrage wird man von dem Begriff mündelsicher auszugehen und ferner den Kreis der Geschäfte zu erläutern haben, die von den von der Gesetzgebung als mündelsicher anerkannten Banken betrieben werden. Der Begriff der Mündelsicherheit ist den §§ 1807 ff. des BGB. zu entnehmen, die dem Vormund eine Reihe von Anlegungsarten für Mündelgeld vorschreiben. Gemeinsam ist ihnen das Merkmal des Hinzutretens einer als ausreichend anerkannten Sicherung zu dem rein schuldnerischen Rechtsverhältnis: Bei den Hypotheken, Grund- und Rentenschulden die Zusatzhaftung einer unbeweglichen Sache,

---

[1]) Grootens, Stadt- und Kreisbanken in Sparkasse 1921, S. 30 ff.; W. Frisch, Stadtbanken; Wilhelmi, Sparkassen, Stadt- und Kreisbanken im Bankarchiv 1921/22, S. 151 und 235; Stübben, Der Zusammenbruch der Zweiganstalt Hamburg, der Girozentrale Schleswig-Holstein im Bankarchiv, 1922/23, S. 21.

[2]) Jursch, Ungesunde Erscheinungen im öffentlichen Bankwesen in Sparkasse 1921, S. 536; Rocke, Eine Warnung vor der Errichtung kommunaler Banken in Sparkasse 1921, S. 221.

bei den übrigen Anlegungsarten die Haftung öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Mit diesen Bestimmungen ist jedoch nur auf die rechtliche Sicherheit der Forderung abgestellt, nicht aber auf die Erhaltung ihres inneren Wertes oder ihrer Kaufkraft.

Aus dieser Tatsache heraus erklären sich die Verluste, die weite Bevölkerungskreise infolge des Sinkens des Geldwertes trotz der Anlegung ihrer Gelder in nach § 1807 ff. BGB. scheinbar sicheren Werten erlitten haben. Daher haben die Bestrebungen, die Mündelsicherheit auch auf die Wertbeständigkeit der Anlagen auszudehnen, in den letzten Jahren dahingeführt, daß anstelle der Rechnungseinheit der Währung eine scheinbar international wertbeständige Ware (Gold, Kohle, Roggen usw.) gesetzt und insbesondere für die Sparkassen die Anlage der anvertrauten Vermögen in Devisen gefordert wurde[1]).

Soll der Gesetzgeber diesen aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten entstandenen Wünschen Rechnung tragen? Damit würde zwar für die Zukunft ein großer Teil der jetzt so schwierigen Fragen der Aufwertung von Forderungen aus der Kriegs- und Vorkriegszeit vermieden, ein größeres Vertrauen zu den sog. mündelsicheren Anlagen erreicht und dadurch bessere Bedingungen für die Kapitalbildung geschaffen werden. Es stehen aber einer derartigen Erweiterung des Begriffes der Mündelsicherheit erhebliche technische Bedenken entgegen. Gerade die öffentlich-rechtlichen Körperschaften, deren Schuldverschreibungen in der Hauptsache als mündelsicher gelten, sind für ihren Zinsen- und Tilgungsdienst auf die in Währungsgeld eingehenden Steuern angewiesen. Ferner würde die Zugrundlegung einer besonderen Rechnungseinheit für einen erheblichen Teil des Volksvermögens zu unhaltbaren Zuständen oder doch wenigstens zu einer Erschwerung des Wirtschaftslebens führen, da in Krisenzeiten die Relation zwischen Währungsgeld und dieser Rechnungseinheit großen Schwankungen unterworfen sein kann. Schließlich kann die Erhaltung der Kaufkraft einer mündelsicheren Anlage selbst unter Anwendung der Goldklausel nicht erreicht werden, da die Preisbewegung dieser Ware „Gold" durchaus nicht mit den tatsächlichen Lebenshaltungskosten und damit der Kaufkraft des Geldes in Einklang zu stehen braucht. Diese Erscheinung illustriert

[1]) Die Sicherheit der Spareinlagen in Höpker, Die Entwicklung und Bedeutung der preußischen Sparkassen in Pr.St.L.A.Z. 1923, S. 143 ff.

besonders gut das Auseinanderfallen des Goldpreises und des Lebenshaltungsindexes in der Gegenwart.

Ohne auf diesen Streit der Meinung im Rahmen dieser Arbeit näher einzugehen, neige ich der Ansicht zu, daß vom banktechnischen Gesichtspunkt aus wohl die bisher übliche Regelung beibehalten werden kann, daß jedoch die Zahl der als mündelsicher geltenden Anlagemöglichkeiten etwas erweitert werden könnte, insbesondere nach jener Richtung, daß für die mit dem Recht der Mündelsicherheit ausgestatteten Kreditinstitute der Umfang des Geschäftskreises über den Rahmen der für den Vormund gezogenen Grenzen ausgedehnt würde. Eine Gefährdung der Mündelsicherheit würde auch dann nicht eintreten, da für die Verbindlichkeiten dieser Bankanstalten leistungsfähige Gewährträger (Gemeinden, Kommunalverbände und Staaten) haften. Aus ähnlichen Erwägungen heraus haben auch die Staaten fast durchweg ihre öffentlichen Banken, ja z. T. Privatbanken, zu Hinterlegungsstellen für Mündelgeld erklärt.

Nach § 1808 BGB. können die Landesregierungen neben den Sparkassen andere Bankinstitute zur Annahme von Mündelgeldern berechtigen. In Preußen besitzen das Recht der Mündelsicherheit gemäß des Art. 76 des Ausführungsgesetzes zum BGB. die Preußische Zentralgenossenschaftskasse und jede sonstige preußische öffentliche Bankanstalt, z. B. Landesbanken, landschaftliche und ritterschaftliche Darlehenskassen usw. Das gleiche gilt für Bayern, Württemberg, Oldenburg, Mecklenburg und Braunschweig. Dagegen haben andere Staaten auch Privatbanken zur Annahme von Mündelgeld berechtigt, so z. B. Sachsen: Die Allgemeine Deutsche Kreditanstalt und ihre Filialen, Hessen: die Darmstädter Bank. Diese Banken sind gezwungen, die ihnen anvertrauten Mündelgelder in mündelsicheren Wertpapieren oder Hypotheken anzulegen. Von dieser Beschränkung der Anlagemöglichkeiten ist man infolge der während der Kriegs- und Nachkriegszeit gemachten Erfahrungen abgegangen und hat in dem Reichsgesetz vom 23. 6. 23 bestimmt, daß eine andere Anlegung als in den §§ 1807, 1808 ff. gestattet werden kann. Die Erlaubnis soll von dem Vormundschaftsgericht nur dann verweigert werden, wenn die beabsichtigte Art der Anlegung nach Lage des Falles den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Vermögensverwaltung zuwiderlaufen würde[1]).

[1]) Reichsgesetzblatt 1923, I, S. 411.

Jedoch schon vorher sind die einzelnen Regierungen, u. a. Preußen, daran gegangen, für die mündelsicheren Kreditinstitute und Sparkassen den Umfang der erlaubten Geschäfte so zu gestalten, daß diesen eine wirtschaftliche Betriebsführung und eine gewisse Rentabilität möglich ist. Fortan sollten nur noch die sog. Spekulationsgeschäfte, insbesondere der An- und Verkauf von Spekulationspapieren, und sämtliche Börsentermingeschäfte ausgeschlossen sein[1]). Mithin sind gestattet: die Pflege des Personalkredits und alle Geschäfte der Zahlungsvermittlung sowie der An- und Verkauf auch nicht mündelsicherer Effekten, so weit sie nicht reine Spekulationspapiere sind.

Gegen eine derartige Erweiterung des Geschäftsbereichs der öffentlichen Bankanstalten und Sparkassen erhob sich in den Kreisen der Privatbanken ein Sturm der Entrüstung. Die Bedenken gegen die Zulassung von Bankgeschäften aller Art für mündelsichere Kreditinstitute verschärften sich sehr, als in den Stadt- und Kreisbanken den Privatbanken neue Wettbewerber entstanden[2]).

Diese Verschiedenheit der Ansichten führt zu einer allgemeinen Betrachtung der einzelnen Bankgeschäfte mit besonderer Berücksichtigung des in ihnen liegenden Risikos. Dabei handelt es sich vornehmlich um die Aktivgeschäfte, das sind Geschäfte, bei denen die Bank Gläubiger wird. Nur von dieser Seite aus kann eine Gefährdung der eigenen und der anvertrauten Gelder eintreten. Nicht in der Stellung der Bank als Schuldner liegt eine Gefahr für die anvertrauten Gelder, sondern nur in der Art und Weise, wie sie diese verwendet; ein Institut, das nur als Hinterlegungsstelle funktioniert, ist noch nicht als Bank zu bezeichnen, deren Wesen in der Zahlungs- und Kreditvermittlung liegt. Eine solche will und muß mit den ihr anvertrauten Mitteln arbeiten, um ihre Aufgabe erfüllen zu können.

Die Bank treibt Geschäfte, indem sie entweder als Kommissionär auftritt oder indem sie die Geschäfte für eigene Rechnung und Gefahr betreibt[3]). Zu den Kommissionsgeschäften gehören Zahlungsvermittlungen aller Art, sowie

[1]) Ministerialerlaß vom 15. 4. 1921.

[2]) Bankarchiv 1920/21, S. 233; zum Ministerialerlaß vom 15. 4. 1921; ferner: Frisch, Wilhelmi, Bankarchiv 1920/21, a. a. O.

[3]) S. hierüber Georg Obst, Das Bankgeschäft, a. a. O., Band I. S. 425 ff.

An- und Verkauf von Wertpapieren und Devisen für fremde Rechnung. Hierbei werden Verluste kaum eintreten können, wenn für eine ordnungsmäßige Buchführung und Kontrolle sowie für eine Sicherung gegenüber den Geschäftsfreunden, z. B. durch Vorauszahlung des Kaufpreises oder durch seine Sicherstellung, durch Voreinlieferung der zu verkaufenden Effekten usw. ausreichend gesorgt wird. Da für die Durchführung dieser Geschäfte nur eine gewisse Beherrschung der Banktechnik seitens der Beamten erforderlich und diese leicht anlernbar ist, so wird der Mangel an Bankbeamten, der den Kommunalbanken besonders gern vorgeworfen wird, bald beseitigt sein[1]). Eine Gefahr für die Sicherheit der anvertrauten Gelder liegt daher bei diesem Geschäftszweig nicht vor.

Schwieriger dagegen ist die Beurteilung derjenigen Geschäfte, bei denen die Bank als eigener Kontrahent auftritt. Sie nimmt Kredit und legt die Gelder in Wechseln, Wertpapieren, Devisen, Beteiligungen (Finanzierungen) usw. an.

Zu den kurzfristigen Kreditgeschäften zählen vor allem der Personalkredit und die Darlehnsgewährung an öffentliche Körperschaften. Diese bildet keine Gefahrquelle, falls genügende Vorsicht bei der Beurteilung des Steueraufkommens und des Vermögensbesitzes der darlehnsuchenden Körperschaft geübt wird, auch wenn keine besondere Deckung vorhanden ist. Gerade die Kommunalbanken, und unter ihnen die Girozentralen, sind für diesen Geschäftszweig besonders geeignet, weil in ihrer Leitung und Verwaltung Vertreter der Gemeinden Sitz und Stimme haben. Dieser Geschäftszweig ist daher bei ihnen weit verbreitet und wird gern gepflegt.

Bei dem Personalkredit haben wir den gedeckten vom ungedeckten zu trennen. Der Kredit kann gedeckt sein durch Verpfändung von Wechseln, Wertpapieren, Waren, Hypotheken und Grundstücken. Für die Sicherheit des gewährten Kredits kommt es vornehmlich auf die Höhe der Beleihungsgrenzen an. Auch hierbei gehen die Ansichten auseinander. Während die Reichsbank nur mündelsichere Wertpapiere, die den Vorschriften des § 1807 BGB. entsprechen, bis zu $^3/_4$ und ihnen gleichstehende ausländische

[1]) Ministerialerlaß vom 18. 12. 1917; Marquardt, Kommunale Banken in Zeitschrift für Kommunalwirtschaft und -politik 1921, S. 235; Rocke, Die Hilfskräfte im Wettbewerb zwischen privaten und kommunalen Banken in Sparkasse 1921, S. 163.

Wertpapiere bis zur Hälfte ihres Kurswertes beleiht, sieht der preuß. Ministerialerlaß vom 15. 4. 1921 über die Erweiterung des Geschäftsbereichs der Sparkassen eine Beleihungsgrenze bis zu 90 % des Kurswertes bei mündelsicheren Wertpapieren vor. Damit ist zum Ausdruck gebracht, daß auch die preuß. Regierung in einer derartig hohen Beleihung der Wertpapiere noch keine Gefährdung der Sicherheit des Kredits entgegen den Äußerungen der Vertreter der Privatbanken sieht.

Die Gewährung von Personalkredit gegen Verpfändung von Wechseln bis zu 95 % ihres Betrages und von Buchforderungen (insbesondere derjenigen, die in ein Reichs- oder Staatsschuldbuch eingetragen sind) wird auch von der Reichsbank betrieben und bietet zu Bedenken keinen Anlaß. Ebenso können Waren, die börsengängig und nicht verderblich sind, beliehen werden.

Während der Kredit auf Grund der leichten Verkäuflichkeit der bisher besprochenen Pfänder jederzeit leicht abgedeckt werden kann, birgt die Kreditgewährung gegen Verpfändung einer Hypothek oder Eintragung einer Sicherheitshypothek schon größere Gefahren in sich. Hier ist die Realisierbarkeit der Pfänder nicht so leicht durchführbar. Infolge des damit verbundenen Risikos wird die Pflege dieses Geschäftszweiges für Bankanstalten, die auf kurzfristige Einlagen angewiesen sind, eine geringere Rolle spielen müssen.

Dasselbe gilt für den reinen, ungedeckten Personalkredit. So wichtig dieser für manchen Gewerbetreibenden auch sein mag, so darf ihm doch im Interesse der Bank kein allzu großer Spielraum eingeräumt werden. Selbstverständlich wird er an alte, solide Firmen, deren Geschäftslage der Bankleitung wohl bekannt ist, ohne Bedenken kurzfristig gewährt werden können. Doch dürften hier mit Rücksicht auf die Sicherheit der Einlagen gewisse Höchstgrenzen, sei es insgesamt, sei es für den einzelnen Fall, vorgeschrieben werden.

Wenn sich die Kreditgewährung in den besprochenen Grenzen hält, wird sie kaum zu nennenswerten Verlusten führen. Im Gegensatz dazu steht vielfach die Ansicht, daß gerade der Personalkreditverkehr zu den verlustreichsten Geschäften einer Bank gehöre und deshalb von öffentlichen Banken nicht gepflegt werden dürfe, wenn sie ihre Mündelsicherheit nicht gefährden wollen[1]).

[1]) Frisch, Wilhelmi, a. a. O., Bankarchiv 1921, S. 151 und 235.

Dies ist durchaus nicht der Fall. Statistische Untersuchungen und Umfragen haben ergeben, daß beim Personalkreditgeschäft sogar geringere Verluste als beim Wertpapiergeschäft zu verzeichnen waren[1]). Darum ist auch die Pflege des Personalkredits, der vorher in Preußen nur als Bürgschaftkredit gestattet war, für die Sparkassen erheblich seit 1909 erweitert worden. Dennoch ist der Umfang des Personalkreditgeschäfts der Sparkassen in den einzelnen Gebieten sehr verschieden. So betrugen im Jahre 1921 die im Personalkreditverkehr angelegten Gelder der Sparkassen in Preußen 3,5 %, in Deutschland im Durchschnitt nur 4,2 %, in Hamburg jedoch 38 % des zinsbar angelegten Vermögens.

Dem kurzfristigen Personalkredit stehen der langfristige Immobiliarkredit und die Gewährung langfristiger Darlehen an öffentliche Körperschaften gegenüber. Wenn auch auf die Pflege der einzelnen Arten der Aktivgeschäfte die Zusammensetzung der Passivkapitalien nicht die allein ausschlaggebende Rolle spielt, so hat doch der Erfahrungssatz: Die Aktivgeschäfte müssen den Passivgeschäften entsprechen, eine große Bedeutung. Langfristige Anlagen sollten deshalb nur in dem Rahmen der langfristig zur Verfügung stehenden Gelder gewährt werden. Als langfristig bezeichnet man im allgemeinen eine Anlage dann, wenn ihre Kündigungsfrist mehr als ein halbes Jahr beträgt[2]). Es sind dies vornehmlich Gelder, die durch Ausgabe von nach einem bestimmten Plane tilgbaren Schuldverschreibungen erworben worden sind, ferner Mündelgelder und das gesamte Eigenkapital einschließlich der Reserven. Darüber hinaus wird man zu den langfristigen Geldern auch diejenigen rechnen können, deren rechtliche Kündigungsfrist zwar geringer als 6 Monate ist, die aber erfahrungsgemäß der Bank längere Zeit belassen werden, wie Mindestguthaben auf Girokonten und dergl.

Die Anlage derartiger Mittel im Hypothekar- und Anleihekredit ist durch die Gesetzgebung einer Anzahl Banken: Hypothekenbanken, Landeskulturrentenbanken, Provinzial-

---

[1]) Seidel und Pfitzner, Der Personalkredit bei Sparkassen im Vergleich zu anderen Instituten, in Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 137, Teil I, S. 12 ff.; v. Knebel-Döberitz, Das Sparkassenwesen in Preußen, S. 89 ff.; Höpker, a. a. O., S. 120.

[2]) § 6 der Satzung des Kommunalen Spar- und Giroverbandes für die Ostmark.

hilfskassen usw. direkt vorgeschrieben. Sie stellt also keine Gefährdung der anvertrauten Gelder dar, sondern wird sogar als besonders sicher gepriesen.

Neben diese Geschäfte der Kreditvermittlung treten diejenigen der vorübergehenden oder dauernden Anlage der Mittel in Wertpapieren und Beteiligungen. Die erstere wird gepflegt, um zur Verfügung stehende kurzfristige Gelder zinsbar und jederzeit realisierbar unterzubringen. Sie ist daher ein Ausfluß der Liquiditätspolitik einer Bank, um nicht zu große Barbestände zinslos in den Kassen halten zu müssen. Dabei wird besonderes Gewicht auf die Auswahl der Wertpapiere zu legen sein, deren Börsenkurs möglichst geringen Schwankungen ausgesetzt ist, also erfahrungsgemäß der in Klasse I der Reichsbank beleihbaren, mündelsicheren Wertpapiere.

Von dieser Art der Unterbringung der Gelder ist streng zu trennen die andere, die eigene Mittel zinsbar und dauernd anlegen will. Sie kann entweder in Wertpapieren oder auch in Beteiligungen erfolgen. Beschränkt sich die Anlage in Wertpapieren dabei auf die sog. mündelsicheren Werte, so handelt es sich um eine sichere, gefahrlose und zinstragende Anlage der Gelder, andernfalls erfolgt sie zur Erzielung besonderer Gewinne (Spekulationsgewinne). Derartige Transaktionen sollten für mündelsichere und öffentliche Institute ausgeschlossen werden, da das gesamte Eigenkapital in erster Linie für die Sicherheit der fremden Gelder haften soll und daher nicht gefährdet werden darf. Sollten aber derartige Geschäfte dennoch zur Erzielung einer größeren Rentabilität betrieben werden, so wird sich ihr Umfang satzungsgemäß auf einen Teil der eigenen Mittel zu beschränken haben.

Das gleiche gilt für die Beteiligungsgeschäfte. Hier muß von vornherein die Finanzierung von Privatunternehmungen ausgeschlossen werden, da es sich dabei um Eingehen eines zu großen Risikos handelt. Solche Anlagen werden immer langfristig sein und kaum in ihrem Erfolg richtig abgeschätzt werden können. Ganz anders dagegen ist die Beteiligung an Unternehmungen zu beurteilen, für die eine öffentlich-rechtliche Körperschaft die volle Haftung übernimmt. In diesem Falle ist die Anlage nicht gefährdet. Doch treten hier Bedenken wegen der langfristigen und schwer realisierbaren Belegung der Gelder auf. Aus diesem

Grunde dürfte eine Begrenzung der Höhe der Beteiligung an anderen Unternehmungen auf einen Teil des Eigenkapitals, etwa auf die Hälfte, zweckmäßig sein.

So bleibt schließlich nur noch die Anlage der Gelder in Devisen und Sorten zu betrachten. Während sie von den Anhängern der Kommunalbanken für mündelsichere Institute mit Rücksicht auf die Werterhaltung der Einlagen gefordert wird, stehen die Regierungen auf dem Standpunkt, daß sie unbedingt ausgeschlossen werden müsse. Wohl kann in Krisen und besonders in Kriegszeiten dieses Geschäft eine Quelle großer Verluste werden, doch dürfte es bei normalem Wirtschaftsverlauf zu Besorgnissen keinen Anlaß geben, da die Kurse der Devisen in ruhigen Zeiten ziemlich stabil bleiben. Zudem handelt es sich dabei nur um sog. Tafelbestände, das sind Gelder, die der Nachfrage des Publikums entsprechen. Die Bank wird kaum einen größeren Bestand halten, der keine zinsbringende Anlage darstellt. Trotzdem wird dieser Geschäftszweig so lange verboten werden müssen, als die allgemeine Wirtschaftslage Deutschlands zu einer Einschränkung des Bedarfs an ausländischen Zahlungsmitteln zwingt. Wenn dieser Grund jedoch wegfällt, dann dürfte auch eine Anlage eines Teils der Gelder in Devisen und Sorten gestattet werden können. Sind doch heute schon Kommunalbanken und Sparkassen, die sich in „Zentralpunkten des Wirtschaftslebens" befinden, zur Pflege des Devisengeschäfts für fremde Rechnung berechtigt[1]).

Diese Untersuchungen ergeben also, daß mit Ausnahme der Spekulationsgeschäfte alle Bankgeschäfte, insbesondere das Personalkreditgeschäft, als sicher zu bezeichnen sind, soweit man überhaupt von „sicher" in dieser Beziehung sprechen kann. Denn dieser Begriff kann sich nur auf die Gesamtpflege einer Geschäftsart erstrecken, wobei unberücksichtigt bleibt, ob ein derartiges einzelnes Geschäft im Sonderfall als sicher anerkannt werden kann.

Diese Bankgeschäfte können daher ohne Gefahr von mündelsicheren Bankanstalten, also auch von den Kommunalbanken, betrieben werden. Dabei dürfen wir jedoch nicht vergessen, daß die Zusammensetzung des Kapitals, insonderheit der fremden Gelder, einen wesentlichen Einfluß auf die Geschäftstätigkeit ausübt. So werden Banken,

[1]) Ministerialerlaß vom 13. 4. 1923.

denen hauptsächlich kurzfristige Kontokorrenteinlagen zur Verfügung stehen, nicht in der Lage sein, den langfristigen Immobiliarkredit zu pflegen. Außer dieser Zusammensetzung der zur Verfügung stehenden Mitteln spielt noch der Aufgabenkreis der Bank für die Gestaltung der Aktivgeschäfte eine wesentliche Rolle. Zwar wirkt sich dieser in gewissem Sinne auch auf die Zusammensetzung der fremden Gelder aus, doch ist es für die Geschäftspolitik von größter Bedeutung, nicht nur auf diese oder jene Art von Einlagen angewiesen zu sein, sondern nach der Heranziehung von Geldern der verschiedensten Bevölkerungskreise zu streben. Darin liegt die Gewähr, daß der Bank nicht zu gewissen Zeiten ein zu großer Teil der Betriebsmittel entzogen und sie damit in der Tätigkeit ihrer Geschäftspolitik behindert wird.

Diese beiden Gesichtspunkte — den Aufgabenkreis der Bank und die Zusammensetzung ihrer Passiven — müssen wir uns vor Augen halten, wenn wir den Geschäftsbereich der Kommunalbanken untersuchen wollen. Auch hier unterscheiden wir zwischen Banken lokalen Charakters und solchen, die über diesen Geschäftsbereich hinausgehen.

Zu den Kommunalbanken mit örtlich beschränktem Geschäftskreis zählen die Stadtbanken, die Kreisbanken und die Stadt- und Kreisbanken. Neben dem ihnen zur Verfügung stehenden Eigenkapital, das ihnen durch Überweisung ihres Trägers, durch Verkauf der Anteile und schließlich durch Reservebildung zugeführt wird, ist die Heranziehung fremder Gelder im Wege der unbeschränkten Annahme von verzinslichen Depositengeldern im Depositen-, Überweisungs- und Scheckverkehr und in laufender Rechnung üblich. Doch können auch Darlehen bei anderen Banken, insbesondere Girozentralen und Landesbanken, aufgenommen werden. In all diesen Fällen handelt es sich um meist kurzfristige Gelder. Dagegen dürfen reine Spareinlagen, die oft langfristig sind, von den Stadt- und Kreisbanken nicht angenommen werden[1]).

Dieser Zusammensetzung der Gelder entspricht auch der Zweck der Stadt- und Kreisbanken, die dem Interesse der die Bankanstalt betreibenden Gemeinden und der Einwohner

[1]) Ministerialerlaß vom 18. 12. 1917; Richtlinien für die Errichtung von kommunalen Banken, Ziffer 5 e, im Anhang.

derselben dienen sollen und die insbesondere zur Unterstützung des Mittelstandes gedacht sind[1]). Das Schwergewicht ihrer Geschäftspolitik liegt daher in der Gewährung von Personalkredit sowie in den Geschäften der Zahlungsvermittlung. Es wird gedeckter wie ungedeckter Personalkredit gewährt. Dieser ist teils satzungsgemäß entweder insgesamt auf einen bestimmten Höchstsatz oder für den einzelnen Fall beschränkt, teils wird er jeweils vom Verwaltungsrat (Aufsichtsrat) bestimmt[2]). In keinem Falle jedoch bleibt er dem Gutdünken der Bankleitung allein überlassen.

Die Höhe der Beleihung der Pfänder schwankt sehr. Im allgemeinen werden Wertpapiere der Klasse I der Reichsbank bis zu 90 %, der Klasse II bis zu 75 % (also über den Satz der Reichsbank hinaus), Aktien, die an der Börse gehandelt werden, bis zu 60 % des Kurswertes beliehen. Auch gegen Verpfändung von Waren bis zur Höhe von $^2/_3$ ihres Wertes kann Kredit gewährt werden. Der Verf. sieht, im Gegensatz zu den Äußerungen der Gegner der Kommunalbanken[3]), in der Höhe dieser Beleihungen die den Vorschriften der preußischen Regierung[4]) entspricht und selbst bei erheblichen Kursstürzen durch Zusatzpfänder jederzeit ergänzt werden kann, keine Gefahr. In der Gewährung des Kredits an Genossenschaften halten sich die Kommunalbanken durchweg an die Bestimmungen der Preußischen Zentralgenossenschaftskasse, indem sie ihn auf die Höhe der Haftsummen beschränken.

Die Pflege des Immobiliarkredits ist bei den Stadt- und Kreisbanken fast überall auf 20 % der Einlagen begrenzt. Sie entsprechen damit den Vorschriften des Ministerialerlasses vom 13. 4. 1923 zur Erhaltung ihrer Liquidität. Die Anlage der verfügbaren und verfügbar zu haltenden Gelder in Wertpapieren ist wiederum teils von vornherein auf einen gewissen Höchstsatz begrenzt, teils einem Beschluß des Verwaltungsrats unterworfen. Im allgemeinen sollen nicht mehr als 20 % der Einlagen auf diese Weise angelegt werden. Es

---

[1]) Satzungen der Stadtbanken: Herford, Lingen, Lippehne, der Kreisbank Namslau.

[2]) Satzungen der Stadtbanken Ohrdruf, Rügenwalde usw.

[3]) Frisch, Wilhelmi, im Bankarchiv 1921 a. a. O.

[4]) Ministerialerlaß vom 15. 4. 1921.

kommen dafür nur die in Klasse I und II der Reichsbank bezeichneten Wertpapiere in Betracht. Der Ankauf von Wechseln mit zwei Unterschriften ist für alle Banken unbegrenzt gestattet. Dagegen ist der Ankauf von Devisen und Sorten in der Mehrzahl der Fälle verboten, sonst auf einen Höchstbetrag begrenzt. Auch die Gewährung von Darlehen an öffentliche Verbände und öffentliche Sparkassen ist durchweg gestattet.

So bleibt schließlich nur noch das Beteiligungsgeschäft zu erörtern. Hier finden sich entsprechende Bestimmungen nur bei den Kreisbanken. Bei ihnen erstreckt sich die Beteiligung auf geschäftliche Unternehmungen, deren Förderung im Interesse des Kreises liegt[1]). Hierzu ist meist ein einstimmiger Beschluß des Verwaltungsrats erforderlich. In manchen Fällen ist die Höhe der Beteiligung entweder auf 5 % der Einlagen oder auf die Hälfte des Eigenkapitals beschränkt[2]). Wieder in anderen Fällen ist die Beteiligung an die Genehmigung der Gemeindekörperschaften gebunden[3]).

Aus all diesen Bestimmungen ist zu ersehen, daß sich die Stadt- und Kreisbanken im Rahmen der für öffentliche Banken erlaubten Geschäfte halten, daß sie insbesondere keine Spekulationsgeschäfte betreiben, die ihnen durch die Ministerialerlasse vom 18. 12. 1917, 15. 4. und 15. 12. 1921 verboten sind.

Während die Stadt- und Kreisbanken sich also vornehmlich dem Personalkreditgeschäft widmen, erfüllen die Kommunalbanken mit interlokalem Geschäftsbereich ganz andere Aufgaben. Unter ihnen dienen die Girozentralen vor allem der Vermittlung des Zahlungsverkehrs der Mitglieder (Gemeinden und Kreise) und der Gewährung von Kredit an Kommunalverbände. Diese Funktionen üben sämtliche Girozentralen aus. Dagegen wird der Verkehr mit Privaten nicht von allen im gleichen Maße gepflegt, überhaupt nicht von der Girozentrale des Landesverbandes bayerischer Sparkassen[4]).

Für den Geschäftsbetrieb stehen den Girozentralen insbesondere die Kontobestände aus dem Überweisungs- und

[1]) Satzung der Kreisbank Osnabrück.

[2]) Satzungen der Kreisbanken Namslau und Meseritz.

[3]) Satzungen der Kreisbanken Heilsberg und Lyck.

[4]) Nicolai, Die Entwicklung des öffentlichen Bankwesens in Deutschland in „Die Bank" 1925, S. 76 ff.

Zahlungsverkehr ihrer Mitglieder und deren Sparkassen zur Verfügung. Darüber hinaus sind sie zur Annahme überschüssiger Gelder ihrer Mitglieder berechtigt. Vor allem legen die Sparkassen den Teil ihrer Mittel, die sie zu ihrer Liquiderhaltung benötigen, vorzugsweise bei den Girozentralen an. Daneben ist bei der Mehrzahl der Girozentralen die Annahme verzinslicher Gelder von Privaten im Überweisungs-, Kontokorrent-, Depositen- und Scheckverkehr üblich. Diese Gelder stehen ihnen jedoch nur kurzfristig zur Verfügung.

Da sie aber auch den langfristigen Kommunalkredit pflegen, sind sie berechtigt, für diesen Zweck langfristige Darlehen gegen Schuldscheine aufzunehmen. Dieser Zusammensetzung der fremden Mittel entsprechen die Aktivgeschäfte.

Das Schwergewicht liegt hier in der Gewährung von Kredit an Mitgliedsverbände, deutsche Kommunalverbände und Körperschaften des öffentlichen Rechts, an Dritte unter Bürgschaft des Reiches, eines Landes oder eines Kommunalverbandes. Darüber hinaus können bankfähige Wechsel angekauft und die Kassenbestände im Rahmen der den Sparkassen und Stadt- und Kreisbanken gezogenen Grenzen nutzbar gemacht werden. Die Beteiligung an anderen Unternehmungen ist auf die Hälfte des Betriebskapitals beschränkt und nur auf Beschluß der Verbandsversammlung zulässig.

Die Gewährung langfristiger Kredite ist nur insoweit gestattet, als der Bank langfristige Gelder zur Verfügung stehen oder sie sich diese durch Ausgabe von Schuldverschreibungen verschafft. Desgleichen ist die der langfristigen Kreditaufnahme entsprechende Übernahme und Unterbringung mündelsicherer Anleihen auf den 10-fachen Betrag der jeweiligen Rücklage beschränkt.

Zu den Vermittlungsgeschäften, die die Girozentralen vor allem im Interesse der ihnen angeschlossenen Sparkassen und Gemeinden betreiben, wie Zahlungsvermittlung, An- und Verkauf von Wertpapieren, Depotgeschäften, tritt die Vermittlung kurz- und langfristiger Darlehen an Giro- und Kommunalverbände, sowie öffentliche Bankanstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Wenn auch die Pflege des Kommunalkredits und des kommunalen Zahlungsverkehrs die Hauptaufgabe der Girozentralen ist, so wird der Verkehr mit Privatkundschaft bei

einigen von ihnen doch stark gepflegt. So errichtet z. B. die Girozentrale Hannover eine Reihe von Zweigstellen, die nicht nur als Zentralen für die Sparkassen jener Bezirke sondern auch der Heranziehung von Depositen aus der Bevölkerung dienen sollen[1]). Ein klares Bild darüber, wie groß der Anteil der Geschäfte mit Privaten am gesamten Geschäftsverkehr ist, läßt sich nicht geben, da in den Bilanzen der Girozentralen beide Sparten miteinander vereinigt sind. Von wesentlichem Einfluß darauf ist die Stellung der Girozentralen zu der Entwicklung der Sparkassen, die allenthalben verschieden ist.

Haben wir in den Girozentralen zunächst reine Vermittlungsstellen zu sehen, so treten uns in den Landesbanken und Landeskreditkassen selbständige Banken entgegen. Ihre Aufgaben sind: Gewährung langfristiger Darlehen an Gemeinden, Kreise, an Landwirtschaft und manchmal auch an den städtischen Grundbesitz, Ausführung der Bank- und Zahlungsgeschäfte der Provinzialbehörden. Ihre Vorläufer sind die Provinzialhilfskassen, die sich die Betriebsmittel im Wege der Ausgabe langfristiger Schuldverschreibungen verschaffen. Diesen Grundcharakter haben auch diejenigen Landesbanken beibehalten, die in Gebieten, wo schon eine Girozentrale tätig ist, aus den bestehenden Provinzialhilfskassen entstanden. Sie betreiben neben der Pflege des langfristigen Kommunal- und Hypothekarkredits fast ausschließlich nur noch die kassen- und bankgeschäftlichen Angelegenheiten der Provinzialverwaltung.

Dagegen haben diejenigen Landeskreditkassen und Landesbanken, in deren Geschäftsbereich keine Girozentrale arbeitet, deren Funktionen mitübernommen. Sie entsprechen daher im wesentlichen den Girozentralen, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, daß sie aus früherer Zeit noch den landwirtschaftlichen Kredit fortführen. Ihre Aufgaben liegen daher etwa im folgenden[2]): Besorgung von kassen- und bankgeschäftlichen Angelegenheiten der Provinzialverwaltung, Wahrnehmung der Geschäfte der Giro- und Geldzentrale der öffentlichen Sparkassen und Bankanstalten, Pflege des langfristigen Hypothekar- und Kommunalkredits, Beteiligung an gemeinnützigen Unternehmungen und Betrieb von Bankgeschäften, jedoch im Bereich der den Sparkassen gezogenen Grenzen.

[1]) Neisser, a. a. O., S. 121.

[2]) Satzungen der Landesbank der Rheinprovinz und Westfalen.

Da der sachliche Geschäftsbereich der Kommunalbanken mit interlokalem Charakter sich in dem Rahmen desjenigen mündelsicherer Kreditinstitute hält, ist ihnen allen das Recht der Mündelsicherheit gemäß der zu dem § 1807 BGB. erlassenen landesrechtlichen Vorschriften verliehen worden.

Der örtliche Geschäftsbereich der Girozentralen und Landesbanken geht zwar über die Grenzen desjenigen der Stadt- und Kreisbanken hinaus, ist aber auch an das Gebiet ihrer Träger gebunden. Geschäfte der Landesbanken und Girozentralen außerhalb des Gebietes der Kommunalverbände, die sie betreiben, sind satzungsgemäß verboten. Dem steht nicht entgegen, daß sich die Girozentrale Hannover in ihrer Geschäftstätigkeit auch auf außerpreußische Gebietsteile begibt. Sie betreibt jedoch nur in den Gemeinden Geschäfte, die die ordentliche Mitgliedschaft erworben haben und damit gleichfalls ihre Träger geworden sind[1]).

Zwei wesentliche Unterschiede der Kommunalbanken lokalen wie interlokalen Charakters gegenüber den Privatbanken sind daher zu verzeichnen. Zunächst ist der örtliche Geschäftsbereich der kommunalen Bankanstalten stets auf das Gebiet ihrer Träger beschränkt, sodaß Geschäfte außerhalb desselben nicht getätigt werden dürfen. Damit stehen sie im Gegensatz zu den Privatbanken, denen eine solche Beschränkung satzungsgemäß nicht auferlegt ist, wenn sich auch die Zweiganstalten der Großbanken aus technischen Gründen meist auf bestimmte Gebiete in ihrem Geschäftsbetrieb beschränken.

Zum andern ist der sachliche Geschäftskreis der kommunalen Bankanstalten bedeutend enger als der der Privatbanken. Sind doch gerade diejenigen Geschäfte, die nach der bisherigen Entwicklung der deutschen Privatbanken diese in erster Linie zu Effektenhaltungs- und Finanzierungsgesellschaften gemacht haben, wie Gründung und Beteiligung an privaten Unternehmungen, den Kommunalbanken verboten. Bei den Kommunalbanken, gleich welcher Art, müssen die anvertrauten Gelder wesentlich wieder in dem Gebiet Anlage finden, aus dem sie der Bank zugeführt worden sind. Nur

[1]) Oben die Organisation der Kommunalbanken interlokalen Charakters.

die Beträge, die im Augenblicke nicht im örtlichen Geschäftsbereich einer Kommunalbank verwendet werden können, werden an andere Schwesterinstitute weitergegeben. Damit ist aber auch die Tatsache erhärtet, daß die Einlagen bei den Kommunalbanken tatsächlich im Interesse ihrer Einleger und vor allem fast stets in sicheren Anlagen unter Ausschluß aller Spekulationsgeschäfte untergebracht werden.

Die Privatbanken dagegen ziehen die fremden Gelder einzig und allein zu dem Zweck heran, für ihre Kredit- und Finanzierungsgeschäfte die nötigen Mittel zu erhalten. Mit diesen erwerben sie Aktienmehrheiten in Industrie und Handel, beteiligen sich an Überseegeschäften und in- und ausländischen Anleihen usw. und suchen mit Hilfe der ihnen anvertrauten Kapitalien im Wirtschaftsleben allenthalben Einfluß zu gewinnen. Doch auch ihre Aktien werden von der Industrie erworben, sodaß eine gegenseitige Kontrollierung der Geschäftsgebahrung die Folge ist, bei der eine einzige Gruppe ganze Wirtschaftsgebiete beherrschen kann (s. Stinnes — Berliner Handelsgesellschaft — Barmer Bankverein — Deutsche Bank — Siemens-Schuckert — A. E. G. — Berliner Handelsgesellschaft).

Dies ist bei den Kommunalbanken aus zwei Gründen nicht möglich: Einmal sind ihnen Finanzierungsgeschäfte nur in sehr engen Grenzen gestattet, dann aber ist ihre Geschäftspolitik infolge ihrer besonderen Organisation stets und in jedem Falle der öffentlichen Kritik unterworfen.

Wenn die Gegner der Kommunalbanken diese Tatsache nicht anerkennen wollen und gegen die kommunalen Bankanstalten Einwände teils wegen ihrer gefährlichen Geschäfte teils wegen des Mangels an Aufsicht durch das „Volk" erheben, so kann man nur auf die großen Erfolge hinweisen, die diese bisher errungen haben, und die auch nicht beeinträchtigt werden durch die in einigen Fällen entstandenen Verluste, die hervorgerufen sind durch die Jugend der Bewegung und durch das Übermaß der Geschäfte, das den Ausbau einer leistungsfähigen Kontrolle der Beamten immer wieder verzögert hat.

Wo sich einige schwere Verstöße seitens der Leiter der Kommunalbanken, insbesondere einiger Stadt- und Kreisbanken und Girozentralen, gegen die Bestimmungen der Satzungen und Ministerialerlasse ergeben haben, ist das

Vertrauen, das die Gemeindevertretungen und die Verbandsversammlungen der Giroverbände in die persönliche Zuverlässigkeit und sachliche Geschäftstüchtigkeit dieser Personen gesetzt haben, schwer mißbraucht worden. Es sind dies jedoch Mängel in der Organisation der Kommunalbanken, nicht aber in der Gestaltung ihres Geschäftsbereichs.

§ 7. Die Stellung des kommunalen Bankwesens im deutschen Wirtschaftsleben.

Bisher haben wir die Entwicklung, die Organisation und den Geschäftsbereich der einzelnen Gruppen des kommunalen Bankwesens in Deutschland besonders besprochen. Kann man dieses kommunale Bankwesen aber auch als Einheit betrachten? Treffen wir nicht allenthalben einzelne Sonderbewegungen ohne Zusammenhalt und Zusammenwirken? Landesbanken und Girozentralen bekämpfen sich, bereiten einander Konkurrenz. Auch die Kreis- und Stadtbanken scheinen, losgelöst von allem gemeinsamen Streben, einzig und allein der Initiative der einzelnen Gemeinden und Kreise zu entspringen. Jahrelang werden erfolglose Einigungsverhandlungen geführt. Noch immer marschieren einzelne Gruppen getrennt. Nur die Einheit der Bestrebungen zwischen Kreis- und Stadtbanken und Girozentralen ist erreicht.

Und dennoch können wir von einem einheitlichen kommunalen Bankwesen in Deutschland sprechen. Die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit und die historischen Bedingungen sind stärker als die Sonderinteressen der Leiter der einzelnen Bankanstalten oder -gruppen. Auch die westlichen Landesbanken haben sich trotz ihrer feindlichen Haltung in der Presse[1]) zu einem Entgegenkommen gegenüber den Girozentralen bequemen müssen. Aber man ist auf halbem Wege stehen geblieben. Noch ist eine völlige Einigung nicht erzielt worden; nur die Ansätze zu einer solchen treten immer klarer hervor. Unter welchen rechtlichen Formen, und unter welchen gegenseitigen Konzessionen einst diese Einigung vollzogen wird, macht für das Gesamtbild des kommunalen Bankwesens in Deutschland nur wenig aus. Man kann daher auch heute schon cum grano salis von einer einheitlichen Organisation des kommunalen Bankwesens sprechen.

[1]) Lohe und Masberg, in Bankarchiv 1922/23, S. 159 und 119/176.

Wie stellt sich diese dar? Gehen wir von den untersten Gliedern aus, so treten uns in den Stadt- und Kreisbanken, sowie den Bankabteilungen der Sparkassen, den Zweigstellen der Girozentralen, ihren Girokassen und den Zweigstellen der Landesbanken Bankanstalten mit wesentlich lokal begrenzten Geschäftsbereich entgegen[1]). Die (etwa 50) Zweiganstalten der Girozentralen, und die (etwa 40) der Landesbanken, sowie die Girokassen der Girozentralen sind organisatorisch und rechtlich unselbständig. Sie unterstehen vollkommen der Leitung und Verwaltung ihrer Zentralinstitute.

Soweit wir diese betrachten, erkennen wir die Wirkung eines Expansionsstrebens auf dezentralistischer Grundlage. Um ein wirtschaftliches, die Grundlinien der Geschäftspolitik festsetzendes Zentrum scharen sich die Zweiganstalten als Saugarme einer Bankanstalt. Darüber hinaus übernehmen sie gleichzeitig die Pflege des Giro- und Kreditverkehrs für den Bezirk, für den sie errichtet sind, d. h. sie dienen als nächste Zentralen für die in ihrem Geschäftsbereich arbeitenden Sparkassen und Kommunalbanken.

Diesen Gliedern eines Kreditinstitutes stehen in rechtlicher und wirtschaftlicher Beziehung die selbständigen Sparkassen und Stadt- und Kreisbanken gegenüber. Lokalbegrenzter Geschäftsbereich, eigene Selbstbestimmung in der Geschäftspolitik, aber damit auch enge Grenzen ihrer wirtschaftlichen Expansionsfähigkeit sind ihre Merkmale.

Etwa 100 Stadt- und Kreisbanken und annähernd 3000 Sparkassen mit 9000 Nebenstellen lehnen sich in ihrer Geschäftstätigkeit an die Landesbanken und Girozentralen an. Sie haben sich entweder für ihren Geschäftsverkehr in den Girozentralen Mittelpunkte ihres Effekten- und Zahlungsverkehrs geschaffen oder im Westen Deutschlands die Landesbanken veranlaßt, für diesen Zweck besondere Abteilungen unter ihrer Mitwirkung zu errichten.

Diese bei weitem größte Gruppe der selbständigen Geschäftsstellen bildet das Hauptmerkmal des Aufbaus des deutschen kommunalen Bankwesens. Man wird ihn als z e n t r a l i s t i s c h bezeichnen können, in dem Sinne, daß die Organbildung dieser öffentlich-rechtlichen Gewährträger der Kommunalbanken von den untersten Gliedern aus nach oben erfolgt, wobei jedoch das Schwergewicht der Geschäfts-

[1]) N i c o l a i, a. a. O., S. 87.

führung bei den Organen jeder einzelnen Kommunalbank bleibt und nicht der Einwirkung einer gemeinsamen Zentralinstanz zusteht.

Die Träger der Stadt- und Kreisbanken, als unterste Glieder dieser Organisation, sind als Mitgliedsverbände den provinziellen und einzelstaatlichen Giroverbänden und Landesbanken angeschlossen und haben Sitz und Stimme in deren Verbandsversammlung bzw. Verwaltungsrat. Aus dieser wird der Vorstand gewählt, der wiederum seine Vertreter in die Verbandsversammlung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes entsendet. Aus ihrer Mitte wird wiederum ein Verbandsvorstand gewählt, der seinerseits die Direktoren der Deutschen Girozentrale (Kommunalbank für Deutschland) ernennt und aus der Reihe seiner Mitglieder den Aufsichtsrat bestimmt. Aber jeder dieser Gewährleistungsverbände ist ein in sich abgeschlossenes, rechtlich unabhängiges Gebilde mit eigener Gesetzgebung und eigener Politik. In wirtschaftlicher Hinsicht wirkt sich das zentralistische Moment der Organisation dahin aus, daß die überschüssigen Gelder freiwillig der Bankanstalt mit größerem Gebietsumfang anvertraut, diejenigen Geschäfte, die in irgend einer Beziehung über den Rahmen des eigenen Geschäftsbereiches hinausgreifen, wie Börsengeschäfte, Überweisungs- und Zahlungsverkehr nach anderen Orten, durch andere Mitgliedsbanken ausgeführt werden. In allen anderen Fällen jedoch, in der Verwendung des eigenen Vermögens und der anvertrauten Gelder der Bankanstalt entscheidet der Verwaltungsrat einer jeden Kommunalbank als allein zuständige Instanz, ohne an die Genehmigung einer Zentralleitung gebunden zu sein, wie dies bei den dezentralistisch aufgebauten Privatbanken der Fall ist.

Die Vorteile dieses Systems liegen unbedingt in der größeren Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit der einzelnen Kommunalbanken an die Bedürfnisse des lokalen Marktes, deren Entwicklung sie besser übersehen können. Der Nachteil dieser Organisationsform, der in dem leicht möglichen Rivalitätsstreben und der Uneinheitlichkeit der Geschäftsführung im Großen zu suchen ist, wird etwas durch den zentralistischen Aufbau der Gewährträger der kommunalen Bankanstalten und der dadurch gesicherten Einflußnahme aufeinander gemildert.

Welche Stellung nimmt nun diese Organisation im Deutschen Bankwesen ein? Zur Beantwortung dieser Frage

müssen wir uns auf eine Untersuchung beschränken, inwieweit die Interessen der einzelnen Bankgruppen miteinander im Widerspruch stehen. Dabei ist eine wissenschaftlich einwandfreie Beibringung von Bilanz- oder Umsatzzahlen nicht möglich. Vergegenwärtigen wir uns noch einmal die Gründe der Entstehung der Kommunalbanken und den Umfang ihres Geschäftsbereichs. Die Kommunalbanken lokalen Charakters sind dem Streben entsprungen, dem Mittelstand durch Gewährung von Krediten zu besseren Bedingungen, als es die Privatbanken taten, und durch Pflege seines Zahlungsverkehrs ausreichende Hilfe zu leisten. Bei ihnen überwiegen daher die Geschäfte mit Privaten. Anders dagegen bei den Kommunalbanken interlokalen Charakters. Hier steht die Pflege des kommunalen Kredit- und Zahlungsverkehrs sowie die Funktion als Geldausgleichsstelle und Zentrale der ihnen angeschlossenen Sparkassen und Stadt- und Kreisbanken im Vordergrund. Darüber hinaus sind sie jedoch berechtigt, den Geschäftsverehr mit Privatpersonen zu pflegen. So haben denn auch Girozentralen wie Landesbanken an Industrie, Handel und Gewerbe innerhalb ihres Geschäftsbereichs Kredite gewährt.

Daher treten die Kommunalbanken sowohl in der Pflege des Personalkredits als auch des Zahlungsverkehrs bewußt mit den Interessen der Privatbanken in Wettbewerb. In einem Zweige der Aktivgeschäfte besonders, in der Kreditgewähr an die Gemeinden und in der Vermittlung langfristiger Anleihen, dürften sie sogar die Privatbanken stark verdrängt haben, da die ihnen angeschlossenen Kommunalverbände dieselben durch ihre eigens zu diesem Zwecke errichteten Bankanstalten besorgen lassen.

Erkennen wir in der Pflege der Aktivgeschäfte schon einen scharfen Wettbewerb zwischen Kommunalbanken einerseits und Privatbanken und Genossenschaften andererseits, so tritt dieser an Bedeutung jedoch hinter jenem in der Heranziehung fremder Gelder sehr zurück; denn der Umfang der Aktivgeschäfte einer Bank hängt von der Höhe und der Art der ihr von dritter Seite anvertrauten Gelder ab. Haben vor dem Kriege neben den Privatbanken und Genossenschaften fast nur noch die Sparkassen, deren Aktivgeschäfte sehr beschränkt waren, die Annahme von Spareinlagen und Depositen betrieben, so hat sich die Lage seitdem vollkommen geändert. Nicht nur treten den Privatbanken

und Genossenschaften die Sparkassen infolge ihres erweiterten Geschäftsbereiches und die neu entstandenen Kommunalbanken als Konkurrenten gegenüber, es hat sich auch in deutschem Bankwesen selbst eine bedeutende Umschichtung während der letzten 10 Jahre vollzogen. Die Stellung der einzelnen Gruppen hat sich zum Teil ganz erheblich verschoben. Für die Kapitalbildung, für die Erfassung auch des letzten Spargroschens sind daher die Beziehungen der einzelnen Bankorganisationen zu bestimmten Wirtschaftsgruppen ausschlaggebend.

Der Aufgaben- und Kundenkreis der Kreditgenossenschaften und Darlehenskassen dürfte im Großen und Ganzen derselbe wie in der Vorkriegszeit geblieben sein. Doch in einem Punkte hat sich die Lage wesentlich geändert. Die Landwirtschaft, die bei Beginn der Inflation dank der Nachfrage nach ihren Erzeugnissen in einer günstigen Lage war und unter Ausnützung der Inflation ihre Entschuldung durchführen konnte, leidet seit der Stabilisierung und dem damit verbundenen Anschluß an den Weltmarkt unter starker Betriebsmittelknappheit. Ihre Inflationsgewinne schwanden, soweit sie nicht in Immobilien und Sachwerten angelegt waren, in der letzten Periode der Inflation rasch dahin. Aus diesen Kreisen wird daher wohl kaum eine größere Kapitalneubildung zu erwarten sein. Wo dies jedoch der Fall ist, dürfte sie wieder der Landwirtschaft durch Vermittlung der landwirtschaftlichen Kreditorganisationen zugeführt werden.

Auch die gewerblichen Kreditgenossenschaften sind auf die Heranziehung von Neukapitalien angewiesen. Inwieweit diese erfolgen kann, hängt von der Gesundung des durch die Folgen der Inflation besonders schwer getroffenen Handwerkerstandes ab, der es nicht verstanden hat, die Geldentwertung rechtzeitig auszunützen. Man wird eher der Ansicht sein können, daß die Kreditgenossenschaften mehr für die Verteilung des vorhandenen Kredits der öffentlichen Banken in Frage kommen, als daß sie selbst als Kreditgeber auftreten.

So bleiben als wichtigste Gruppe der privaten Banken für die Kapitalneubildung nur die Großbanken und Privatbankiers übrig. Diese verfügen in den Zentralpunkten des Wirtschaftslebens über sichere Beziehungen zu Industrie und Handel. Ihnen stehen vor allem als kurzfristige Kontokorrentgelder die Betriebsmittel der ihnen befreundeten

oder von ihnen abhängigen Privatunternehmungen zur Verfügung. Doch die Entwicklung der Großbanken hat sich immer mehr in der Richtung auf reine Spekulationsbanken während der Nachkriegszeit vollzogen[1]). Durch die Stellung in der Aufwertungsfrage und durch die depositenfeindliche Haltung in der Inflationszeit haben sich die Privatbanken das Vertrauen der Kreise, aus denen ihnen früher die Depositen zuflossen, gründlich verscherzt. Es wird wohl lange dauern, ehe dieser Nachteil wieder beseitigt sein wird.

Dagegen übertreffen die öffentlichen Banken die Privatbanken in der Kapitalneubildung durch Heranziehung von Depositen- und Spargeldern bedeutend. Schon während des ersten Halbjahres 1924 hat es sich gezeigt, daß das breite Publikum das Vertrauen zu den Sparkassen und öffentlichen Banken, bei denen es seine Spargroschen sicher untergebracht weiß, sehr schnell wiedergewonnen hat.

Dennoch dürfen wir die Tatsache nicht verkennen, daß gerade den öffentlichen Banken im großen Umfange öffentliche Gelder zur Verfügung stehen, deren Trennung von den privaten Depositen in den Bilanzen nicht immer durchgeführt ist. Es läßt sich daher durchaus noch nicht absehen, welchen Verlauf der Kampf um die Depositen- und Spargelder zwischen den Privatbanken und öffentlichen, insbesondere kommunalen Banken nehmen wird.

Aber zwei wesentliche Vorteile besitzen die öffentlichen Banken in diesem Wettbewerb vor den Privatbanken: Sie verfügen über ein dichteres Netz von Zweig- und Geschäftsstellen, und infolge ihres öffentlich-rechtlichen Charakters und ihrer Haltung in der Aufwertungsfrage genießen sie schon jetzt das Vertrauen der weiten Bevölkerungsschichten Deutschlands, um das die privaten Banken erst werben müssen.

So erkennen wir eine hervorragende Bedeutung des kommunalen Bankwesens in Deutschland für die Kapitalneubildung und damit für den Wiederaufbau des deutschen Wirtschaftslebens. Damit sind die kommunalen Bankanstalten die wichtigsten Geldgeber am Kapitalmarkt. Ihre Aufgabe wird es in Zukunft sein, das neugebildete Kapital in einer für die Entwicklung des Wirtschaftslebens zweckmäßigen Weise zu verteilen. Insbesondere dürfte hier die Kreditgewähr an den Mittelstand, der ja eines der Hauptziele der

[1]) Neisser, a. a. O., S. 34 und 131.

Kommunalbankbewegung ist, durch Vermittlung der Kreditgenossenschaften eine wesentliche Bedeutung erlangen.

Wird das kommunale Bankwesen seine Stellung behaupten können? Seine Organisation ist wohl dazu angetan, allen Anforderungen gerecht zu werden. Ob die Leiter der einzelnen kommunalen Bankanstalten fähig sein werden, die Entwicklung so zu gestalten, daß die deutschen Kommunalbanken zu festen Stützen für den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft werden, wird die Zukunft zeigen müssen. Doch sind alle Voraussetzungen gegeben, daß die Führer der Kommunalbankbewegung mit der Größe ihrer Aufgaben wachsen und die Bedenken zerstreuen werden, die gegen ihre Fähigkeit, Bankanstalten zu leiten, erhoben worden sind.

Literatur-Verzeichnis.

Brenning, Führer durch das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen, Berlin 1919,

Hand- und Adreßbuch für den deutschen Kommunalgiroverkehr, Berlin 1922.

Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Jena 1918/24, Artikel: Aufsichtsbehörden, A. Riess. Banken, kommunale, Walli. Darlehnskassen, Ebeling. Finanzbedarf und seine Deckung, Scholz. Geldvermittlungsstellen, Scholz. Gemeindeanstalten, Lindemann. Gemeinde- und Städteverbände, Meyer-Lülmann. Gewerbliche Unternehmungen, Lindemann. Giro- und Scheckverkehr, Hetzer. Girozentralen, Hetzer. Kommunalbank, Scholz. Mittelstandspolitik, Wilden. Schuldenwesen, Bleicher. Sparkassen, Reusch. Stadtbanken, Most. Zweckverbände, Kopsch.

Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl. Jena 1910 ff. und 4. Aufl. Jena 1922 ff., Artikel: Banken: Die Deutschen Kreditbanken, Somary. Bargeldloser Zahlungsverkehr, Schmidt. Bodenkreditinstitute, Schulte. Landeskreditkassen und Landesbanken, Schulte. Sparkassen, Schachner.

F. Hecht, Der Europäische Bodenkredit, Leipzig 1900.

— Die Organisation des Bodenkredits in Deutschland, Bd. 1 und 2, Leipzig 1891.

Hillringhaus, Die Preußische Zentralgenossenschaftskasse, Berlin 1922.

Jahrbuch des Deutschen Genossenschaftsverbandes für 1920, Berlin 1922.

J. Jastrow, Verhandlungen der Besprechung über die Kommunalanleihen, Berlin 1900.

— Der städtische Anleihemarkt und seine Organisation in Deutschland, in Conrads Jahrbüchern, 3. Folge, Bd. 20.

R. v. Kaufmann, Gemeindefinanzen, Leipzig 1906.

v. Knebel-Döberitz, Das Sparkassenwesen in Preußen, Berlin 1907.

Kommunales Jahrbuch (Herausgeber: Lindemann, Schwander, Südekum), Jena, Jahrgang 1909—1914, Artikel: Finanz- und Steuerwesen, Abt. Anleihewesen und Zentralisation des Kommunalkredits.

Leitner, Bankbetrieb und Bankgeschäfte, Frankfurt a. M. 1923.

Materialien des preußischen Ausführungsgesetzes zum BGB., Berlin 1899.

Mitteilungen des Deutschen Städtetages, München 1908 und Posen 1911.

Mugdan, Die gesamten Motive zum BGB., Berlin 1899.

Neisser, Das deutsche Bankgewerbe und seine Bedeutung für den Wiederaufbau der Wirtschaft, Berlin 1924.

Georg Obst, Das Bankgeschäft, Stuttgart 1923.

Planck, Kommentar zum BGB., Berlin 1907.

A. Rosenbusch, Die Organisation des Kommunalkredits, Diss. Heidelberg, Augsburg 1908.

Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 137.

Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, Berlin 1923.

Staudinger, Kommentar zum BGB., München-Berlin 1910.

Stranz-Gerhard, Preußisches Ausführungsgesetz zum BGB. Berlin 1900.

F. Schulte, Die deutschen Bodenkreditinstitute 1900—09, Leipzig 1911.

v. Schulze-Gävernitz, Die Deutsche Kreditbank im Grundriß der Sozialökonomik. Abt. V, Teil 12.

Adolph Wagner, Der Kredit und das Bankwesen, in Schönbergs Handbuch der politischen Ökonomie, Berlin 1896.

F. Zahn, Der preußische Sparkassengesetzentwurf vom Standpunkt städtischer Finanzpolitik, in Conrads Jahrbüchern 1907.

Zeitschrift des Preußischen Statistischen Landesamts, Jahrgang 1923, Berlin 1923.

Zeitschriften:

Die Bank. Artikel: 1921 Kommunalbanken und Mündelsicherheit, 1925 Nicolai, Die Entwicklung des öffentlichen Bankwesens in Deutschland.

Bankarchiv, Artikel: 1920/21: Frisch, Stadtbanken. Koch, Betrachtungen zum Ministerialerlaß vom 15. 4. 1921 betreffend den Geschäftsbereich der Sparkassen. Wilhelmi, Sparkassen, Stadt- und Kreisbanken. Ders., Runderlaß vom 15. 4. 1921. Ders., Kommunale Banken.

1921/22: Jursch, Ungesunde Erscheinungen im öffentlichen Bankwesen. Lohe, Kann die Deutsche Kommunalbank die Garantie der westlichen Landesbanken bekommen? Masberg, Girozentralen und Landesbanken. Stübben, Ungesunde Erscheinungen im öffentlichen Bankwesen. Ders., Sparkassen und Girozentralen.

1922/23: Hermes, Zum Zusammenbruch der Zweiganstalt der Girozentrale Schleswig-Holstein. Koch, Kommunalbanken. Stübben, Der Zusammenbruch der Zweiganstalt Hamburg der Girozentrale Schleswig-Holstein.

1923/24: Koch, Die Entwicklung und Bedeutung der deutschen Sparkassen unter Berücksichtigung des preußischen Ministerialerlasses vom 23. 5. 24. Stübben, Neue ungesunde Erscheinungen im öffentlichen Bankwesen.

Die Sparkasse, Organ des Deutschen Sparkassenverbandes, Hannover-Berlin, Artikel: 1916: Plate, Unsere kommunalen Giroverbände.

1920: Jursch, Industriekredit und Deutsche Girozentrale. Künzer, Industriekredit und Sparkassen. Ders., Sparkassen, Darlehen, Genossenschaften.

1921: Eberle, Landesbanken und Girozentralen. Grootens, Kreis- und Stadtbanken. Jursch, Ungesunde Erscheinungen im öffentlichen Bankwesen. Künzer, Stadtbanken. Neumann, Kreis- und Stadtbanken. Reventlow, Zur Frage der Haftung in den Giroverbänden. Rocke, Eine Warnung vor der Errichtung kommunaler Banken. Ders., Die Hilfskräfte im Wettbewerb zwischen privaten und kommunalen Banken. Ders., Verschmelzung der 3 Verbände.

1922: Jursch, Girozentralen und Landesbanken. Kleiner, Ungesunde Erscheinungen im öffentlichen Bankwesen. Ders., Landesbanken und Girozentralen. Ders., Fusion zweier Girozentralen.

Ministerialblatt für die preußische innere Verwaltung. Artikel. 1921: Erlaß über die Errichtung von Kommunalbanken durch die Gemeinden und Gemeindeverbände v. 15. 4. 1921.

1922: Erlaß v. 15. 12. 1921 über den Geschäftsumfang von Sparkassen und kommunalen Banken.

1923: Erlaß v. 13. 4. 1923 betreffend die Fortentwicklung des kommunalen Bankwesens.

1924: Erlaß v. 23. 5. 1924 betreffend den Geschäftsbetrieb der öffentlichen Sparkassen.

Preußisches Verwaltungsblatt. Artikel. 1920/21: Delius, Die Errichtung von Stadt- und Kreisbanken. Dürr, Gründung von Kommunalbanken. Geyer, Rechtsfragen bei der Gründung von Kommunalbanken. Hetzer, Der Begriff der öffentlichen Sparkasse. Janzen, Rechtsfragen bei der Gründung von Kreisbanken.

1921/22: Deichmann, Rechtsfragen bei der Gründung von Kommunalbanken. Delius, Zum Entwurf der preußischen Städteordnung. Janzen, Rechtsfragen bei der Gründung von Kreisbanken. Martinius, Zur Regelung der Staatsaufsicht. Schönkäs, Verschmelzung von Sparkassen. Werra, Die Kommunalbank und die Staatsaufsicht.

1922/23: Deichmann, Zur Entwicklung des kommunalen Bankwesens.

1923/24: Laue, Die Organisation der mündelsicheren Festmarksparkasse der Stadt Zoppot. Werra, Die zukünftige Gestaltung der Aufsicht über die kommunalen Bankanstalten. Ders., Der Zusammenschluß des kommunalen Kapitals in Pommern.

Deutsche Gemeindezeitung (Begründer H. Stolp), Frankfurt a. O. Artikel. 1920: Floret, Die Städtische Bank in Guben. Karger, Depotgeschäfte der Sparkassen und Genossenschaften. Heller, Das Verhältnis der Sparkassen mit angeschlossenem Scheck- und Giroverkehr zu den Banken.

1921: Hetzberg, Die Entwicklung der brandenburgischen Girozentrale. Hirschfeld, Die Entwicklung der Girozentrale der Provinz Brandenburg. Machowicz, Die Bedeutung der kommunalen Giroverbände. Rönnecke, Die Entwicklung der Organisation der kommunalen Giroverbände.

1922: Jursch, Die Verpfändung städtischen Realvermögens bei Aufnahme langfristiger Kredite. Krause, Beteiligung der Sparkassen an Emissionen. Schönkäs, Die Verschmelzung von Sparkassen. Ders., Zusammenschluß von Landesbanken (Provinzialhilfskassen) und Girozentralen.

1923: A. Rieß, Sparkassen, Girozentralen, Kommunalbanken.

1924: Trumpler, Kommunalbanken.

Zeitschrift für Selbstverwaltung. Artikel. 1921: Gründungsbericht des Verbandes der kommunalen Banken. Janzen, Zur Kommunalbankfrage.

1924: Zusammenschluß von Sparkassen.

Anmerkung: In dieser Zeitschrift sind Satzungen einiger Stadt- und Kreisbanken enthalten.

Zeitschrift für Kommunalwirtschaft und -politik. Artikel. 1920: Rühle, Errichtung einer Stadtbank in Waldenburg i. Schl. Ders., Sparkassen und Banken.

1921: Marquardt, Kommunale Banken. Peuker, Die Regelung der Kommunalbankenfrage. Ders., Kommunale Banken. Ders., Eine Stadtbank.

1922: Scholz, Die Begründung der Deutschen Girozentrale.

Satzungen, Geschäftsberichte, Gründungsberichte und Akten.

Richtlinien für die Errichtung von kommunalen Banken.

(Sparkasse 1921 S. 249).

Der Vorstand des Deutschen Verbandes der kommunalen Banken hat am 27. 1. 1921 und der Ausschuß des Deutschen Sparkassenverbandes am 28. 2. den nachstehenden Richtlinien für die Errichtung von kommunalen Banken zugestimmt. Diese von den beiden genannten Verbänden und dem Deutschen Zentralgiroverbande vereinbarten Richtlinien werden nunmehr dem Ministerium überreicht und ihre Befolgung bei der aufsichtsbehördlichen Genehmigung kommunaler Banken beantragt werden.

Die Richtlinien lauten:

1. Kommunalbanken können errichtet werden entweder in erster Linie

a) als kommunale Anstalt unter voller Haftung des Kommunalverbandes für die Verbindlichkeiten der Bank; oder in Ausnahmefällen

b) als G. m. b. H. oder A.-G., falls der Kommunalverband mehr als die Hälfte der Gesellschaftsanteile oder Aktien übernimmt oder dauernd im Besitz behält.

Banken, die diesen Voraussetzungen nicht entsprechen, sind nicht berechtigt, sich als Kommunalbanken zu bezeichnen. Kommunalbanken, der unter b. erwähnten Art müssen den Zusatz G. m. b. H. oder A.-G. in ihrer Firma führen, z. B. Stadtbank G. m. b. H. oder Kreisbank A.-G.

Für die Errichtung von kommunalen Banken ist lediglich die Bedürfnisfrage entscheidend. Daher soll die Entscheidung nicht allein unter Zugrundelegung der Einwohnerzahl des Garantieverbandes und des Einlagebestandes der betreffenden Sparkasse erfolgen, sondern insbesondere unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse. Mit allen Mitteln ist aber von vornherein aus allgemeinen und insbesondere aus Sparsamkeitsgründen dahin zu streben, daß eine Zersplitterung vermieden und für einen Kreis möglichst nur eine Bank, evtl. für gemeinsame Rechnung gegründet wird.

2. Kommunalbanken dürfen nur für den Bezirk des Kommunalverbandes oder, wenn mehrere Kommunalverbände die Kommunalbank errichten wollen, für den Bezirk dieser Verbände errichtet werden; Landkreise, deren Hauptverwaltung sich in einer kreisfreien Stadt befindet, können in letzterer, jedoch unter Beachtung der Ziff. 3, eine Kommunalbank eröffnen, Zweigstellen aber nur mit Zustimmung der kreisfreien Stadt. In den kreisangehörigen Städten und Gemeinden,

sofern in diesen eine Sparkasse sich befindet, dürfen Zweigstellen kommunaler Banken nur mit Zustimmung der örtlichen zuständigen Fachverbände (Ziff. 6 Abs. 2) errichtet werden.

3. Kommunale Banken sollen in der Regel nur von solchen Kommunalverbänden errichtet werden, welche öffentliche Sparkasen betreiben oder für die Verbindlichkeiten solcher haften. Wenn mehrere Kommunalverbände gemeinsam eine Bank errichten, so genügt es, wenn einer von ihnen eine öffentliche Sparkasse betreibt oder für ihre Verbindlichkeiten haftet.

4. Wenn sich in dem Bezirk einer Kommunalbank (Ziff. 2) eine öffentliche Sparkasse befindet, deren Bezirk über die Grenzen des Bezirks der kommunalen Bank nicht hinausgeht und für deren Verbindlichkeiten ein an der Kommunalbank nicht beteiligter Kommunalverband haftet, so ist der letztere auf Verlangen an Ertrag und Verwaltung der kommunalen Bank zu beteiligen. Art und Umfang der Beteiligung wird, wenn eine Einigung nicht zustande kommt, nach Anhörung der zuständigen Fachverbände (Ziff. 6 Abs. 2) durch den Oberpräsidenten festgesetzt.

5. Für das Verhältnis zwischen der Kommunalbank und der öffentlichen Sparkasse gelten folgende Regeln:

a) Die Verwaltung der Bank ist in der Regel von dem Vorstand der Sparkasse zu führen oder von einem Vorstande, dem mindestens soviel Mitglieder des Sparkassenvorstandes angehören, daß sie die Mehrheit bilden. Ist die Kommunalbank als G. m. b. H. oder A.-G. errichtet, so müssen dem Verwaltungsausschuß (Aufsichtsrat) der Bank mindestens soviel Mitglieder des Sparkassenvorstandes angehören, daß sie die Mehrheit bilden.

b) Wenn die Kommunalbank von mehreren Kommunalverbänden gemeinsam eingerichtet ist, so müssen dem Vorstand bzw. Verwaltungsausschuß (Aufsichtsrat) mindestens je 1 Mitglied des Vorstandes jeder öffentlichen Sparkasse der beteiligten Kommunalverbände angehören und die Mehrheit bilden.

c) Die Einheitlichkeit in der technischen Leitung der Sparkasse und der kommunalen Bank muß gewährleistet werden.

d) Die Bücher und möglichst auch die Bestände sind getrennt von einander zu führen; wenn der Kommunalverband nicht die volle Haftung für die Verbindlichkeiten trägt, so sind auch die Geschäftsräume der Bank von denjenigen der Sparkasse getrennt zu halten.

e) Die Annahme von Spargeldern auf Sparbuch ist ausschließlich Sache der Sparkasse. Depositen, über die durch Scheck oder Überweisung verfügt werden soll, können auch von der Bank angenommen werden, doch ist den Sparern die Möglichkeit zu geben, über ihre bei der Sparkasse eingezahlten Gelder durch Überweisung zu verfügen. Ihr nach ist auch die Werbetätigkeit einzurichten. Der Zinsfuß für die von der Bank anzunehmenden Depositen darf nicht höher gehalten werden, als der unter gleichen Voraussetzungen von der zuständigen Sparkasse gewährte Zinsfuß.

f) Für die kommunale Bank muß ein namentlich für das Personalkredit- und Effektengeschäft ausreichend vorgebildetes und erfahrenes Personal

zur Verfügung stehen, insbesondere muß der technische Leiter der Bank (Ziff. c) diesen Anforderungen vollauf genügen.

6. Kommunale Banken werden nur solche Geschäfte betreiben, welche als sicher anzusehen sind. Ausgeschlossen sind:

a) Der Ankauf von Inhaberpapieren für eigene Rechnung, die nicht zu den von der Reichsbank in Kl. I beleihbaren gehören.

b) Termingeschäfte in Waren und Wertpapieren für eigene und fremde Rechnung.

c) Ankauf von ausländischen Zahlungsmitteln für eigene Rechnung. Nur mit besonderer Genehmigung des Vorstandes bzw. Verwaltungsausschusses (Aufsichtsrat) sind Avalgeschäfte zulässig.

Innerhalb dieser Grenzen ist durch die Satzung der Umfang der zulässigen Geschäfte festzulegen. Vor der Errichtung der Bank ist die Satzung den örtlich zuständigen Fachverbänden (Sparkassenverband, Giroverband, Verband der kommunalen Banken) vorzulegen. Die wenn auch nur von einem dieser Verbände geäußerten Bedenken sind zu beachten, sofern nicht auf Antrag der zuständige Oberpräsident mit Zustimmung des Provinzialrats anders entscheidet.

7. Kredite, außer solchen im Effektenlombardgeschäft dürfen grundsätzlich nur durch Beschluß des Vorstandes der Bank oder einer von ihm eingesetzten Kommission bewilligt und müssen vom Vorstand bzw. Verwaltungsausschuß (Aufsichtsrat) genehmigt werden. Die nähere Regelung bleibt der Geschäftsanweisung des Garantieverbandes überlassen.

8. Jede Kommunalbank ist verpflichtet dem zuständigen Sparkassenverbande oder dem zuständigen Giroverbande als Mitglied beizutreten.

9. Jede kommunale Bank ist alljährlich einer Fachrevision zu unterziehen.

Vertragsentwurf der Girozentrale für die Ostmark.

Zwischen der Stadtgemeinde . . . . . und dem Giroverband für die Ostmark (früher Ost- und Westpreußen) — im folgenden kurzweg Giroverband genannt — wird nachstehender

Vertrag

geschlossen.

§ 1.

Die Stadtgemeinde . . . . . bedient sich der von der Zweigstelle . . . . . der Girozentrale als kommunale Bankanstalt zu errichtenden Geschäftsstelle unter der Bezeichnung „Stadtbank . . . . ." Geschäftsstelle der Zweigstelle . . . . . der Girozentrale für die Ostmark.

§ 2.

Beide Vertragsschließende geben als Betriebsvermögen für die gemeinschaftlichen Geschäfte die gleiche Summe zu den gleichen Bedingungen her.

Sämtliche von der Girozentrale, Zweigstelle . . . . ., bisher getätigten Privatgeschäfte, die vom Wohnsitz oder der gewerblichen Niederlassung des Kunden beurteilt, zum Stadtbereich . . . . . gehören, gehen auf die Stadtbank über. Für die Zukunft verzichtet die Girozentrale . . . . . auf die Wahrnehmung derartiger Geschäfte zu Gunsten der Stadtbank. Bei Lösung dieses Vertrages erlischt dieser Verzicht.

Die Bücher der Stadtbank werden nach kaufmännischen Grundsätzen und von denjenigen der Girozentrale Zweigstelle . . . . . gesondert geführt. Die Stadtbank verzinst der Girozentrale Zweigstelle . . . . ., die von ihr erhaltenen Vorschüsse mit demselben Zinsfuß, den die übrigen Zweigstellen ihrer Königsberger Zentrale zahlen müssen.

§ 3.

Die Stadtbank . . . . . ist befugt, die nach § 6 der Satzung des Giroverbandes erlaubten Geschäfte zu betreiben. Für alle Geschäfte und Verbindlichkeiten der Stadtbank haften die Vertragschließenden zu gleichen Teilen.

§ 4.

Die Leitung des Geschäftsbetriebes erfolgt nach den Weisungen des Verwaltungsrates durch einen Beirat, dessen Vorsitzender der Städtische Finanzdezernent ist und dem ohne Wahl der erste Beamte der Stadtsparkasse und die beiden Leiter der Zweigstelle . . . . . angehören. Jedoch hat der Giroverbandsvorsteher das Recht, jederzeit selbst stimm-

berechtigt als Vorsitzender an den Sitzungen teilzunehmen oder einen stimmberechtigten Vertreter des Giroverbandes zu entsenden.

§ 5.

Der Verwaltungsrat besteht aus dem Oberbürgermeister und 2 Mitgliedern der Sparkassendeputation . . . . . und 3 Mitgliedern des Vorstandes des Giroverbandes. Die Wahl der letzteren erfolgt durch den Vorstand des Giroverbandes, dem auch die Wahl des Vorsitzenden des Verwaltungsrates zusteht. Der Vorsitzende beruft die Sitzungen ein, er muß eine Sitzung einberufen, wenn die Hälfte der Verwaltungsratsmitglieder unter Angabe des Verhandlungsgegenstandes einen entsprechenden Antrag stellen. Die Beschlüsse des Verwaltungsrats und des Beirats erfolgen mit einfacher Stimmenmehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden. Über die Beschlüsse wird eine Niederschrift geführt, die von dem Vorsitzenden und dem von ihm zu benennenden Schriftführer zu unterzeichnen ist. Zu den Aufgaben des Verwaltungsrats gehören:

a) Die allgemeine Geschäftsaufsicht über die Bank.

b) Prüfung und Entlastung der Geschäftsübersicht, der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung.

c) Aufstellung und Änderung der Geschäftsgrundsätze.

d) Erteilung und Entziehung der Bankvollmachten.

e) Abschluß von Rechtsgeschäften über das Dienstverhältnis des Bankpersonals, insbesondere Festsetzung der Gehälter der Bankangestellten und Verteilung der Tantieme.

f) Vornahme sämtlicher Geschäfts- und Kassenrevisionen, soweit sie nicht dem Beirat übertragen werden.

Die Bestimmungen unter b und e erstrecken sich nicht auf die als Beamte oder Angestellte der Girozentrale ausdrücklich bezeichneten Personen.

§ 6.

Die gerichtliche Vertretung der Stadtbank liegt in den Händen der Girozentrale.

§ 7.

Das Geschäftsjahr ist das Kalenderjahr. Am Ende jedes Geschäftsjahres ist eine Bilanz und eine Gewinn- und Verlustrechnung nach kaufmännischen Grundsätzen aufzustellen.

§ 8.

Von dem durch die Bilanz nachgewiesenen Reingewinn werden der Sicherheitsrücklage zugeführt:

50 % bis diese Rücklage die Hälfte,

25 % bis sie die volle Höhe des Betriebskapitals erreicht, darüber hinaus werden 50 % der Rücklage zugeführt, der übrigbleibende Gewinn wird unter die Vertragschließenden zu gleichen Teilen verteilt.

§ 9.

Ergibt die Bilanz einen Verlust, so ist zu dessen Deckung zunächst die Rücklage zu verwenden. Wird darüber hinaus auch das Betriebs-

kapital vermindert, so sind die Gewinne der nächstfolgenden Jahre voll zur Ergänzung des Betriebskapitals und der Rücklage auf den bisherigen Stand zu verwenden.

§ 10.

Die öffentlichen Bekanntmachungen der Bank erfolgen in der ortsüblichen Weise.

§ 11.

Bei Auflösung der Bank erfolgt die Befriedigung der Gläubiger zunächst aus den Beständen der Bank, im übrigen durch die Vertragsschließenden zu gleichen Teilen.

Die Vertragsschließenden haben auch zu gleichen Teilen Anspruch auf das Vermögen der Stadtbank.

§ 12.

Dieser Vertrag wird auf die Dauer von 10 Jahren geschlossen. Nach Ablauf dieses Zeitraums ist er zum ersten Mal am . . . . . mit einjähriger Frist kündbar. Die Haftung des ausscheidenden Vertragspartners endet mit dem Schluß des auf die Kündigung folgenden Kalenderjahres. Mit diesem Zeitpunkt beginnt sein Anspruch auf Aushändigung seines Anteils an dem Vermögen der Bank.

Errichtung einer Kommunalbank.

Bald nach Gründung der Kreissparkasse Crefeld im Jahre 1897 war man sich bei den maßgebenden Stellen darüber klar, daß man mit dem Sparkassenstatut, das sich im allgemeinen auf den Bestimmungen des preußischen Sparkassenreglements vom Jahre 1838 aufbaute, nicht viel anfangen konnte, wenn wirklich etwas Hervorragendes sowohl im Interesse des Kreises als auch im Interesse der Allgemeinheit geleistet werden sollte. Mit dem Aufblühen unserer Industrie namentlich in den Jahren nach 1900 setzte notwendigerweise eine Versteifung unseres Geldmarktes ein. Man glaubte allgemein, daß durch Förderung des bargeldlosen Verkehrs eine Entspannung des Geldmarktes eintreten würde und immer lauter wurde der Ruf nach Ausdehnung des Scheckverkehrs. Die Verwaltung der Kreissparkasse Crefeld glaubte diesem Rufe nicht länger widerstehen zu können und führte auf eigene Faust den Scheckverkehr im Jahre 1900 ein. Daß sie hierbei auf dem richtigen Wege war, bewies der Widerstand der Banken, die sehr bald die scharfe Konkurrenz erkannten. Sie ließen sich nicht davon überzeugen, daß die Sparkassenkundschaft eine ganz andere wie die der Banken sei. Tatsächlich waren es anfänglich nur kleine Gewerbetreibende und Landwirte, die von dieser Einrichtung bei der Kreissparkasse Crefeld Gebrauch machten und die wohl kaum als Bankkundschaft angesehen werden konnten.

Wenn auch die Regierung auf Betreiben der Banken den Scheckverkehr bei der Kreissparkasse untersagte, so ließ sich doch die Entwicklung, die die Sparkassen zur Mithilfe an den Bestrebungen zur Förderung des bargeldlosen Geldverkehrs bestimmte, nicht länger aufhalten. Der Sparkassenverband, der mitllerweile ebenfalls die Notwendigkeit der passiven Scheckfähigkeit der Sparkassen erkannt hatte, setzte sich mit allen Mitteln dafür ein, daß den Sparkassen die passive Scheckfähigkeit verliehen wurde. Diese Bestrebungen waren von Erfolg, und im Scheckgesetz vom 11. 3. 1908 wurden die Sparkassen als passiv Scheckfähige aufgenommen und durch Verfügung des Herrn Ministers des Innern vom 20. 4. 1909 wurde den Sparkassen die Einführung des Scheckverkehrs gestattet.

Damit war die erste Bresche in die veralteten Bestimmungen des Sparkassenreglements vom Jahre 1838 gelegt und der erste Schritt zur bankmäßigen Entwicklung der Sparkassen getan.

Dann kam im Jahre 1914 der Weltkrieg, der das ganze Wirtschaftsleben umstellte und auch seine Einwirkung auf dem Betrieb der Sparkassen nicht verfehlte. Die Sparkassen, die über ein Gesamtguthaben von weit über 10 Milliarden Mark verfügten, waren mittlerweile zu

einem mächtigen Faktor im deutschen Wirtschaftsleben geworden. Bei Ausgabe der Kriegsanleihen hatte man erkannt, daß man der Mithilfe der Sparkassen nicht entraten konnte und sie deshalb mit der Entgegennahme von Zeichnungen betraut. Bisher war die Ausgabe von Anleihen ureigenstes Gebiet der Banken gewesen. Die Sparkassen wurden hierdurch in ihrer bankmäßigen Entwicklung wesentlich weiter gefördert. Mit der Ausgabe der Kriegsanleihen waren jedoch auch andere rein bankmäßige Geschäfte verknüpft. Die Weitergabe der Kriegsanleihen an die Sparer bedingte die Einrichtung der Wertpapierverwaltung, da die kleinen Sparer mit den ihnen bisher unbekannten Wertpapieren nichts anzufangen wußten. Die Sparer mußten eine Stelle haben, die für sie die Verwaltung übernahm, und da konnte nur die Sparkasse, die ihr Vertrauen besaß, in Frage kommen. Aus der Verwaltung der Wertpapiere heraus ergaben sich von selbst noch andere bankmäßige Geschäfte. Zunächst war es die Vermittlung von An- und Verkäufen von Wertpapieren. Mit der Gründung der Kriegsanleihe A.G., an der sich die Sparkassen ebenfalls beteiligten, wurde der direkte Ankauf von Kriegsanleihe für Rechnung dieser Gesellschaft offiziell anerkannt. Das Kreditbedürfnis der Städte und Kreise veranlaßte diese, neben den Banken auch die eigene Sparkasse und solche in der näheren Umgebung mit der Übernahme von Kommunalanleihen zu betrauen.

Nach und nach wurde es den Sparkassen gestattet, auch andere Wertpapiere, z. B. Kommunalanleihen, Pfandbriefe und dergl., später sogar Aktien in Depot zu nehmen. Hiermit waren weitere rein bankmäßige Geschäfte wie Ausübung des Bezugsrechtes, Überwachung der Auslosung von Wertpapieren und dergl. verbunden. Durch Übernahme aller dieser bisher unbekannten Geschäftsbetriebe ist die Kreissparkasse zu einem kleinen Bankbetriebe geworden.

Um den Entwicklungen, die die Kreissparkasse gerade in den letzten Jahren erfahren hat, voll und ganz Rechnung zu tragen, ist es ein Gebot der Stunde, eine Trennung des Sparkassenbetriebes von den rein bankmäßigen Geschäftszweigen durchzuführen. Ein weiterer Ansporn zu dieser Maßnahme ist in der Steuergesetzgebung zu suchen. Schon bei der Besteuerung der Habenzinsen im Jahre 1918 entstand ein großer Kampf zwischen den Sparkassen und den Banken, indem die Banken unter Hinweis auf die bankmäßigen Geschäfte der Sparkassen die volle Besteuerung der Sparkassen verlangten. Nach langen Verhandlungen wurden die Sparkassen nur hinsichtlich der Habenzinsen aus Scheck-, Depositen- und Kontokorrentverkehr der Steuer unterworfen. Nach dem Kapitalsertragssteuergesetz vom 29. 3. 1920 sind ferner die Sparkassen nur insoweit von der Kapitalertragssteuer befreit, als sie nicht Geschäfte betreiben, die dem eigentlichen Sparkassenverkehr fremd sind.

Auf die Dauer wird es mit der Übernahme weiterer bankmäßiger Geschäftszweige immer schwieriger, die steuerfreien von den steuerbaren Geschäften zu unterscheiden, und nur eine reinliche Scheidung kann hier helfen.

Es wird daher vorgeschlagen, neben der Kreissparkasse eine Kreisbank zu gründen. Während die Kreissparkasse nur das reine Sparkassen-

geschäft der Annahme von Spareinlagen und deren Ausleihung behalten soll, würden der Kreisbank nach Maßgabe des beiliegenden Statuts die sonstigen bankmäßigen Geschäfte übertragen.

Durch Einrichtung der Kreisbank wird den Wünschen einer ganzen Reihe von Gewerbetreibenden, Geschäftsleuten, Handwerkern u. a. m. Rechnung getragen, sodaß mit einer großen festen Kundschaft zu rechnen ist. Durch die Übertragung des Scheckverkehrs, der heute schon über ein Gesamtguthaben von rund 35 Millionen Mark verfügt, sowie der Wertpapierverwaltung mit einem Bestande von ca. 30 Millionen Mark wird ein durchaus lebensfähiges Institut geschaffen.

Die Einrichtung der Kreisbank soll zudem helfen, ein Gegengewicht zu schaffen gegen die unserem Wirtschaftsleben so gefährliche Aufsaugung der Kleinbanken durch die Großbanken und die damit verbundene zunehmende Vertrustung des Kapitals.

Es wird vorgeschlagen, die Kreisbank als reines Kreisinstitut durch Kreisstatut zu errichten, da diese Form aus den verschiedensten Gründen die den Interessen des Kreises am meisten entsprechende erscheint.

Der Kreisbank soll als Stammkapital 1 Million und als Reservefonds $^1/_4$ Million M zur Verfügung gestellt werden.

Lebenslauf des Gerhard Hartmann.

Als Sohn des Fabrikbesitzers Eduard Hartmann am 12. September 1897 in Breslau geboren, evangelischer Konfession, Preuße, besuchte ich von Ostern 1904 bis Oktober 1916 das Gymnasium und Realgymnasium „Zum Heiligen Geist" in Breslau. Oktober 1916 verließ ich die Obersekunda des Gymnasiums infolge Krankheit und nahm im Februar 1918 die weitere Vorbereitung zur Reifeprüfung an der privaten Vorbereitungsanstalt des Herrn Dr. Gudenatz in Breslau wieder auf, um Ostern 1919 die Reifeprüfung am Gymnasium zu Hirschberg i. Schl. abzulegen. Nach kurzem Besuch der Blumenfachschule zu Sebnitz i. Sa. widmete ich mich ab Wintersemester 1919/20 dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Breslau und Berlin und dem Studium der Handelswissenschaften an der Handelshochschule Berlin.

Im Febr. 1922 erwarb ich an der Handelshochschule Berlin die Würde eines Diplom-Kaufmanns und am 2. Dezember 1925 an der Schlesischen Friedrich Wilhelms Universität die Würde eines Doktors der Staatswissenschaften.

Gerhard Hartmann.